Rozdział 1

Zagadnienia definicyjne, doktryny i wartości polityki społecznej

Na ogół przyjmuje się, że termin *polityka społeczna* powstał na przełomie XVIII i XIX wieku, a jego autorstwo przypisywane jest francuskiemu myślicielowi i reformatorowi Charles'owi Fourier (1772–1837). Polityka społeczna należy więc do dyscyplin stosunkowo młodych i dyskusja nad przedmiotem jej badań, metodami badawczymi czy charakterem dociekań naukowych nie jest jeszcze zamknięta. Badacze różnorodnie definiują pojęcie polityki społecznej, jednak merytorycznie definicje te są do siebie podobne.

Spośród licznych definicji zawartych w literaturze przedmiotu w niniejszym rozdziale wybrano kilka, autorstwa przedstawicieli polskiej polityki społecznej. Obrazują one również przesuwanie centroidu problemu, będącego istotą zagadnienia.

Jeden z pionierów polskiej polityki społecznej Konstanty Krzeczkowski pisał, że przedmiotem polityki społecznej jest organizacja społeczna bądź struktura społeczna, a jej zadaniem badanie celowości i charakteru zmian zachodzących w strukturze społecznej pod wpływem celowych działań grup społecznych oraz ciał publicznych[1]. Z kolei Ludwik Krzywicki pasjonował się w swoich opracowaniach genezą kwestii socjalnej, uważając ją za przedmiot nauki o polityce społecznej[2]. Inny znany polski polityk społeczny okresu międzywojnia – Stanisław Rychliński – definiował politykę społeczną jako naukę o celowym przeobrażaniu warunków życia jednostek i zbiorowości ludzkich dla sparaliżowania całokształtu bezpośrednich i pośrednich ujemnych skutków ustroju gospodarczego[3].

[1] K. Krzeczkowski: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej, 1947, s. 20.

[2] J. Hrynkiewicz: *Kwestia socjalna w pracach Ludwika Krzywickiego.* Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1988.

[3] J. Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*. Warszawa, WSP TWP, 2000, s. 35.

Jan Rosner przez politykę społeczną rozumiał działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy zmierzającą do optymalnego zaspokajania indywidualnych i społecznych potrzeb ludności[4]. Wacław Szubert traktował ją jako celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych oraz innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia[5]. Jan Danecki podkreślał natomiast, że polityka społeczna winna przekształcać się w naukę o celowym organizowaniu postępu społecznego[6]. Michał Olędzki stwierdził, że polityka społeczna głównie koncentruje się na praktycznym, optymalizacyjnym aspekcie wywołania pożądanych zmian struktury społecznej, czerpiąc przesłanki z dorobku naukowego wszystkich dyscyplin zajmujących się zarówno diagnozą, jak i prognozą. Antoni Rajkiewicz, autor licznych opracowań definiujących pojęcie polityki społecznej na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat, w jednym ze swych najnowszych studiów proponuje traktowanie polityki społecznej jako tej sfery działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)[7].

Przedmiot polityki społecznej ulega nieustannej transformacji. Można jednak przyjąć, że jej zakres dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i sferą psychospołeczną. Celem zaś tej dyscypliny jest kreowanie postępu społecznego, mierzonego poprawą poziomu i jakości życia ludności.

Polityka społeczna bywa bardzo często przedstawiana jako zbiór **dyscyplin (polityk) szczegółowych**:
- ludnościowej i rodzinnej,
- zatrudnienia (przeciwdziałanie bezrobociu),
- mieszkaniowej,
- ochrony zdrowia,
- zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej,
- edukacyjnej, kulturalnej i oświatowej,
- ochrony środowiska,
- prewencji i przezwyciężania zjawisk patologii społecznej.

[4] J. Rosner: *Polityka społeczna i służby społeczne w Polsce*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972, s. 43.

[5] W. Szubert: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1973, s. 31.

[6] J. Danecki, J. Supińska, A. Ziemiński: *Przesłanki perspektywicznej polityki społecznej. Próba komentarza*. W: *Perspektywiczna polityka społeczna*. Red. J. Danecki. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1981, s. 86.

[7] A. Rajkiewicz: *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski. Warszawa, Interart, 1996, s. 19.

Do koncepcji tej nawiązują w okresie transformacji ustrojowej liczni badacze polityki społecznej, którzy uważają, że w okresie tym zasadniczym nurtem polityki społecznej winny stać się kwestie społeczne, definiowane jako zaistnienie znaczącego problemu nękającego duże grupy ludności, zagrażającego szerszym zbiorowościom i powodującego deformacje w całokształcie rozwoju społecznego. Do najważniejszych aktualnie **polskich kwestii społecznych** zalicza się:
– ubóstwo,
– kryzys demograficzny,
– bezrobocie,
– sytuację mieszkaniową,
– problematykę edukacji,
– niepewność społeczną,
– zagadnienia mniejszości narodowych.

W skali uniwersalnej za zasadnicze **kwestie społeczne współczesnego świata** uważa się:
– przeludnienie globu,
– problemy rodziny, kobiet, dzieci i młodzieży,
– możliwości pozyskania pracy i zatrudnienia,
– migracje,
– ubóstwo,
– głód,
– degradację środowiska człowieka,
– narastanie dysproporcji rozwojowych.

Jeżeli mówimy o teorii, metodologii oraz metodach badawczych, które dotyczą zagadnień potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych, to mamy na myśli **politykę społeczną jako naukę**. Jest to specyficzna dziedzina, ponieważ ma ona ścisłe powiązania z wieloma innymi dyscyplinami naukowymi. Jak można się łatwo domyślić, najwięcej związków znajdziemy tutaj z naukami o charakterze społecznym, do których należą m.in.: ekonomia (przede wszystkim ekonomika pracy oraz ekonomika kształcenia), socjologia, psychologia (zwłaszcza społeczna), demografia, filozofia, prawo (przede wszystkim prawo pracy), politologia. Szczególna więź występuje w tym kontekście z nauką o polityce, ponieważ polityka społeczna wchodzi w jej skład jako jedna z polityk szczegółowych[8]. „Polityka społeczna jest to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego”[9].

[8] K. Podolski, W. Turnowiecki: *Polityka społeczna*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1997, s. 6.

[9] G. Firlit-Fesnak, B. Szatur-Jaworska: *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa, Dom Wydawniczy „Elipsa” 1994, s. 94.

Wspólne ogniwo łączy politykę społeczną także z dziedzinami, które nie należą do tej samej gałęzi, a są to m.in.: medycyna pracy, higiena, ergonomia, urbanistyka. Jest również wiele subdyscyplin szczegółowych, odpowiadających dziedzinom, które obejmuje zakres przedmiotowy polityki społecznej jako nauki. Metody i techniki badawcze stosowane przez każdą z nich mogą być odmienne, ale problemy, którymi się zajmują, muszą być rozpatrywane na podstawie ogólnie przyjętych dla polityki społecznej twierdzeń. Dlatego też nieuniknione jest zwracanie uwagi na doświadczenia praktyczne innych państw w tym zakresie.

Nauka polityki społecznej nie może nie wartościować poruszanych w jej ramach problemów społecznych. W związku z tym polityka społeczna nigdy nie była i prawdopodobnie nie będzie jednolita. Nie stanowi również własności jednej tylko opcji ideologicznej czy politycznej. W **doktrynalnym nurcie polityki społecznej** charakteryzowane są dwa typy myślenia:
– humanistycznie rozumiana myśl ideologiczna (myśl o wartościach),
– myśl technologiczna (powiązana ze sposobami realizacji celów).

W historii myśli społecznej podkreśla się szczególne znaczenie dla współczesności **trzech doktryn polityki społecznej**:
– liberalizmu,
– katolicyzmu,
– socjalizmu.

Liberalizm

Liberalizm jako doktryna typowo indywidualistyczna przyjmuje cztery podstawowe zasady:
– wolność jednostki,
– nienaruszalność własności prywatnej,
– dążenie do bogacenia się,
– zmienność społecznych i zawodowych ról w życiu społecznym i ekonomicznym.

W tak rozumianym systemie wartości pomoc ubogim oznacza „hodowanie nędzy", a protekcja grup słabszych ekonomicznie w podziale dochodu narodowego wiąże się ze zmniejszeniem rentowności gospodarki. Przeniesienie tych haseł na grunt polityki ekonomicznej państwa (ograniczonego w swych funkcjach do roli „nocnego stróża") prowadziło w sposób jednoznaczny do tworzenia nierówności społecznych i społecznych protestów.

W odniesieniu do polityki społecznej liberalizm kieruje się programową zasadą sprzeciwu lub oporu wobec interwencjonizmu państwowego w problematykę gospodarczą, odrzuceniem ustawodawstwa socjalnego i akceptacją (pomimo dostrzegania ich negatywnego wpływu) nierówności społecznych. Obecnie w odniesieniu do polityki społecznej najbardziej spopularyzowane zostały doktryny:

– socjalnego liberalizmu, którego najpełniejszym odzwierciedleniem jest koncepcja *welfare state*, będąca próbą stworzenia tzw. trzeciej drogi pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem;
– neoliberalizmu, wiążącego się z krytyką zasad państwa dobrobytu, których weryfikacja ma przyczynić się do stworzenia społeczeństwa odpowiedzialnego, w którym odpowiedzialność państwa za los jednostki i jej rodziny występuje jedynie w ostatniej instancji, po wyczerpaniu możliwości tkwiących w oddziaływaniu rodziny, wspólnoty lokalnej czy samorządu[10].

W doktrynie polityki społecznej polskiego liberalizmu wyodrębnia się trzy nurty:
– naukowy – reprezentowany przede wszystkim przez ekonomistów zajmujących się problematyką społeczną;
– polityczny – konkretyzowany w programach partii politycznych reprezentujących interesy grup kapitału;
– praktyczny – występujący w działalności administracji państwowej i terenowej[11].

Katolicyzm

Doktryna społeczna Kościoła związana jest tradycyjnie z wypowiedziami papieży i oficjalnymi dokumentami będącymi efektem ich przemyśleń i poglądów.

Jan Paweł II postrzega naukę społeczną jako służbę Kościoła, która ma charakter uniwersalny i bezinteresowny. Zdaniem papieża jest to otwarty i dynamiczny system etyczny, które reaguje na zmiany zachodzące we współczesnej rzeczywistości. W trakcie ewolucyjnego rozwoju nauki społecznej Kościoła wypracowane zostały podstawowe jej zasady:
– dobra wspólnego – polityka społeczna nie może być partykularna, lecz ma harmonizować często sprzeczne interesy;
– solidarności – każda osoba jako członek społeczeństwa jest nierozerwalnie związana z jego losem;
– pomocniczości – leżąca u podstaw socjalnej gospodarki rynkowej racja poparcia dla energii małych, lokalnych grup społecznych, pierwszeństwa inicjatyw oddolnych;
– uczestnictwa – zakłada aktywność członków społeczeństwa, umożliwiającą realizację praw i rozwój jednostki.

Za fundamentalną pracę w dziedzinie kreacji społecznej nauki Kościoła uważa się powszechnie encyklikę Leona XIII *Rerum novarum* z 1891 roku. Odrzucając

[10] S. Kantyka: *Geneza, podmiot i doktryny polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Red. L. Frąckiewicz. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1994, s. 28.

[11] M. Mitręga: *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2000, s. 17.

socjalizm jako sposób rozwiązania kwestii sprzeczności pomiędzy kapitałem a pracą, papież opowiedział się za zasadą współpracy pomiędzy zantagonizowanymi stronami, określając jednocześnie prawa słabszych i obowiązki bogatych. Równie ważną encykliką socjalną była ogłoszona 40 lat później *Quadragesimo Anno* wydana przez Piusa XI. Zasadniczym jej walorem dla doktryny polityki społecznej jest sformułowanie zasady pomocniczości – decentralistycznej tendencji uznania dla inicjatyw oddolnych oraz korporacjonizmu. W 1961 roku Jan XXIII w swej pracy *Mater et Magistra* upowszechnia kwestię społeczną jako wartość uniwersalną, charakteryzującą wszystkie kraje, klasy i narody, a nie jako kwestię robotniczą. Późniejsza encyklika *Pacem in terris* stanowi podstawowy dokument dotyczący praw człowieka, a dla polityki społecznej dostarcza wskazań, według których powinny być realizowane działania zasadniczych podmiotów. Dokument Soboru Watykańskiego II z 1965 roku *Gaudium et spes* zawierał nowe stanowisko, zgodnie z którym celem chrześcijańskiego zaangażowania w życiu doczesnym jest humanistyczny rozwój oparty na personalizmie i wspólnotowej wizji ekonomii z człowiekiem na pierwszym planie. Encyklika papieża Pawła VI *Populorum progressio* z 1967 roku stanowi interpretację chrześcijańskiej koncepcji rozwoju, w której niezbędnym warunkiem godności człowieka jest dostęp do wiedzy i kultury oraz szacunek dla wartości wyższych.

W 1981 roku Jan Paweł II wydał encyklikę *Laborem exercens*, jej centralną tezę stanowi stwierdzenie, że kluczem do rozwiązania kwestii społecznej jest praca, mająca pierwszeństwo nad kapitałem. Analiza pracy ludzkiej powinna zajmować centralne miejsce w całej sferze polityki społecznej. Za istotne uznano również prawo do odpoczynku, prawo do emerytury i ochrony na starość. Cechą charakterystyczną tej encykliki, a zarazem czasu, w jakim powstała, jest rozbudowana koncepcja solidarności ludzkiej i jej historycznej wartości w rozwiązywaniu problemów. W ogłoszonej w 1987 roku encyklice *Sollicitudo rei socialis* papież zwraca uwagę na występujące napięcia i różnice w rozwoju gospodarczym, podkreślając, że prawdziwy postęp musi koncentrować się na jakości bycia człowiekiem, a nie tylko skupiać się na nieustannym pomnażaniu konsumpcji. Encyklika *Centisimus Annus* z 1991 roku zawiera natomiast systematyczny wykład dotychczasowego społecznego nauczania Kościoła. Jan Paweł II dokonuje w niej jednocześnie etyczno-społecznej oceny współczesnego świata, wskazując zarazem na kierunki rozwiązania podstawowych problemów społecznych. Papież opowiada się za społeczną gospodarką rynkową, uwzględniającą trzy elementy: wolny rynek, dobro wspólne i ochronę środowiska przyrodniczego. Opowiada się też za budowaniem państwa pomocniczego. Jan Paweł II zaznacza, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, lecz powinna je wspierać w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego. Interwencja państwa miałaby być ograniczona, także w sferze polityki społecznej, na rzecz pomocniczości w rozwiązywaniu spraw

społecznych i solidaryzmu społecznego. Benedykt XVI w swojej społecznej encyklice *Caritas in veritate* przekazuje z kolei podstawowe refleksje nad polityką społeczną Kościoła, wskazując na: swoisty alterglobalizm, wspieranie ruchu obywatelskiego, poszerzenie ruchu związków zawodowych. Ostrzega jednocześnie przed konsumpcjonizmem[12]. W licznych tekstach poświęconych kwestiom społecznym i polityce rozwiązywania problemów w tym zakresie papież Franciszek zwraca uwagę na niezbędność misji społecznej Kościoła, „neoliberalną utopię", „ekonomię odrzucenia", globalizację neokolonializmu, „krzyk ubogich", ekologię integralną i zagadnienie uchodźców[13].

Socjalizm

Doktryna socjalistyczna (socjalizm utopijny, marksizm, socjalizm demokratyczny) opiera się przede wszystkim na przyjęciu zasady równości jako narzędzia realizacyjnego sprawiedliwości społecznej. Wśród wielu rozważań teoretycznych charakteryzujących tę wizję porządku w świecie, w odniesieniu do polityki społecznej na szczególną uwagę zasługuje **marksizm**, zakładający zniesienie kapitalizmu w wyniku likwidacji własności prywatnej środków produkcji i wolnego rynku.

Według tej doktryny przy założeniu likwidacji źródeł niesprawiedliwości funkcjonowanie polityki społecznej opartej na organizacjach i instytucjach demokratycznych w gospodarce obfitości dóbr stanie się zbędne. Permanentne niesprawdzanie się tej tezy w rzeczywistości gospodarczej państw tzw. realnego socjalizmu, po etapie negacji potrzeby realizacji polityki społecznej, zaowocowało w drugiej połowie XX wieku państwową polityką społeczną. Jej powszechny wymiar, wynikający z założeń ustrojowych, a przybierający postać bezpłatnej opieki zdrowotnej, oświaty, edukacji, dopłat do wczasów i wzrostu sektora społecznego funduszu spożycia w ogóle, przez wiele lat stanowił pozytywną wizytówkę ideologiczną tych formacji, zacierającą rzeczywisty obraz niskiej efektywności upaństwowionej gospodarki. Długoletni wpływ tych zasad na społeczeństwo oprócz niewątpliwie pozytywnych skutków materialnych i większego, niżby to wynikało ze stopnia rozwoju ekonomicznego, rozbudzenia potrzeb wyższego rzędu skutkuje obecnie zanikiem odpowiedzialności jednostki za własną sytuację życiową i postawami roszczeniowymi.

Drugim nurtem w ramach tej doktryny jest **socjaldemokratyzm**, zakładający reformowalność ustroju kapitalistycznego oraz kładący główny nacisk na właściwe zasady i proporcje w podziale dochodu narodowego.

Państwowa polityka społeczna, która w tej doktrynie stanowi narzędzie realizujące zasady powszechnego dostępu do społecznych świadczeń i usług, wspierana jest przez organizacje pozarządowe, prowadzące działalność charytatywną

[12] http://www.politykaglobalna.pl/ [data dostępu: 20.09.2016].

[13] https://ekai.pl/ [data dostępu: 20.09.2016].

lub *non profit*. Doktryna zakłada, że polityka społeczna stanowi dopełnienie polityki ekonomicznej, a potrzeby socjalne powinny być zaspokojone według kryterium zasług, wniesionego przez pracę wkładu pracy i produktywności. Dąży się przy tym do zapewnienia świadczeń o charakterze uniwersalnym. Doktryna socjaldemokratyczna, w różnych opcjach i modyfikacjach, obecna jest dzisiaj w większości krajów europejskich.

Przełom XIX i XX wieku przyniósł konieczność poszerzenia pomocy państwowej w kwestii socjalnej. Powodem tego stały się coraz większe różnice między rozwijającą się kapitalistyczną gospodarką a będącym w stagnacji postępem społecznym. Państwa narodowe nie mogły nie uwzględnić nasilających się postulatów społeczeństwa, które oczekiwało zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Doprowadziło to do tego, że prawa socjalne stały się równie ważne jak prawa polityczne i cywilne. Poza tym coraz wyraźniejsza była zależność pomiędzy kwalifikacjami robotników a gospodarką, ponieważ obie te sfery zaczęły na siebie oddziaływać. Z jednej strony przemysł potrzebował ludzi wykształconych, a ci ostatni potrzebowali pracy. Z drugiej strony lepsze zdolności organizacyjne ludności wzmagały także proces urbanizacji[14].

Podstawową zasadą ekonomii dostatku, która była reakcją na braki doktryny liberalnej[15], było zwiększenie roli państwa. Zakłada ona **trzy rodzaje interwencjonizmu państwowego**: przeciwdziałanie cykliczności rozwoju gospodarki kapitalistycznej, działalność pobudzającą wzrost gospodarczy, realizację reform socjalnych[16].

Jednak **genezy państwa dobrobytu** można doszukiwać się jako efektu następujących zmian[17]:
- nasilenia się wewnętrznych konfliktów między klasami i grupami społecznymi oraz wśród samych kapitalistów – od końca XIX wieku do II wojny światowej;
- emancypacji społeczeństw, będącej konsekwencją dwóch wojen światowych;

[14] L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław, Uniwersytet Wrocławski, 1997, s. 26—30.

[15] Początek XX wieku był schyłkiem epoki liberalizmu. Jak pisał Harold E. Raynes, „o ile wiek XIX był erą samopomocy klasy robotniczej, to wiek XX można określić jako erę dobrobytu społecznego". H.E. Raynes: *Social Security in Britain*. London, Oxford University Press, 1962, s. 180.

[16] Zdaniem niektórych autorów, ostatni z wymienionych aspektów interwencjonizmu państwa został rozwinięty w samodzielną doktrynę. Zakłada ona, że działalność socjalna państwa jest elementem koniecznym do rekompensowania pewnym grupom społecznym i jednostkom braków płynących z gospodarki kapitalistycznej, szczególnie strat społecznych będących wynikiem różnicy w zyskach producenta i społeczeństwa. A. Michalewski: *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972, s. 222.

[17] G. Magnuszewska-Otulak: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*. W: „Studia i Materiały". Zeszyt 3. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1992, s. 33.

– kryzysu gospodarki wolnorynkowej;
– pojawienia się, w teorii i w praktyce, alternatyw dla kapitalizmu w postaci ideologii i rewolucji socjalnej.

Ogólnie **doktryna państwa dobrobytu** jest rezultatem wyboru tzw. trzeciej drogi – pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. W życiu gospodarczym zakłada istnienie gospodarki mieszanej, która łączy korzyści prowadzenia prywatnej inicjatywy z zaletami planowania, wyrównywania dochodów, dążenia do utrzymania pełnego zatrudnienia oraz zapewnienia minimum środków gwarantujących najuboższym odpowiedni standard życia. W życiu społecznym państwo dobrobytu dąży do podniesienia zamożności obywateli, stabilności cen i rozbudowy świadczeń socjalnych. Mając na uwadze interes społeczny, działalność socjalna państwa ma się koncentrować na przeciwdziałaniu ubóstwu, z punktu widzenia gospodarki na utrzymaniu siły nabywczej społeczeństwa, a biorąc pod uwagę interes jednostki ma się wyrażać w zapewnieniu jej poczucia bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia różnego rodzaju ryzyka życiowego przez zapewnienie środków utrzymania. W aspekcie życia politycznego zgodnie z tą doktryną dążono do utrzymania systemu kapitalistycznego, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych.

Spodziewano się, że w efekcie realizacji założeń doktryny państwa dobrobytu społeczeństwo będzie podniesione do poziomu klasy średniej, a w związku z tym – będzie się zachowywać jak klasa średnia i tym samym państwo dobrobytu stanie się państwem klasy średniej.

Polityka społeczna spełnia swoje cele na podstawie określonego **wachlarza wartości, które kształtują jej działania**. W zależności od kraju, systemu politycznego i etapu rozwoju cywilizacyjnego mogą one przejawiać się w różny sposób. Pewne cechy są jednak wspólne, uniwersalne. Można do nich zaliczyć:
– bezpieczeństwo socjalne, które w sytuacji wystąpienia ryzyka socjalnego[18] stanowi zapewnienie dochodów i usług; realizuje się je dzięki solidarności społeczeństwa, poprzez regulowaną redystrybucję dochodów, na rzecz łagodzenia ryzyka socjalnego; obywatele ponoszą koszty w formie podatku bądź składki ubezpieczeniowej, aby pomóc tym, którzy znaleźli się w strefie ryzyka;
– inwestycje w człowieka, charakteryzujące się równością w dostępie do kształcenia, szans rozwoju ludzi, a w szczególności młodego pokolenia; są one także czynnikiem rozwoju ekonomicznego;
– pokój społeczny, stanowiący wartość podstawową, gwarantującą stabilizację życiową, możliwości współpracy większych i mniejszych zbiorowości, bez względu na różnice kulturowe lub religijne między ludźmi; rośnie on wraz z postępem w osiąganiu dobrobytu przez społeczeństwa; polityka społeczna powinna zatem cechować się funkcjonalną równością, pozwalającą na harmonijne współdziałanie jednostek;

[18] Ryzyko socjalne: choroby, wypadki, inwalidztwo, starość, śmierć, bezrobocie.

– życie rodzinne, będące obecnie jedną z najbardziej wysuwanych tez dotyczących wartości w polityce społecznej; jest to spowodowane ryzykiem zagrożenia dla rozwoju demograficznego państw, wynikającym ze starzenia się społeczeństwa, tendencji do samotnego spędzania życia; nowe modele rodziny ryzyko to powiększają; ważne stają się więc uwarunkowania: ilościowe i jakościowe, gdyż rodzina to przyszłość nowych generacji.

Jak wskazano w niniejszym rozdziale, przedmiot badań polityki społecznej, będącej stosunkowo młodą dyscypliną naukową, wciąż nie jest zamknięty. Badacze podejmujący tę problematykę różnorodnie definiują jej zakres. Niemniej jednak wskazać należy, że stanowi ona zarówno dyscyplinę naukową, jak i praktyczną, którą wyznacza katalog uniwersalnych wartości. Co więcej, w nauce wyróżniamy trzy główne doktryny polityki społecznej, które wpływają na jej współczesne postrzeganie.

Literatura

Opracowania zwarte

Auleytner J.: *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*. Warszawa, WSP TWP, 2000.

Danecki J., Supińska J., Ziemiński A.: *Przesłanki perspektywicznej polityki społecznej. Próba komentarza*. W: *Perspektywiczna polityka społeczna*. Red. J. Danecki. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1981.

Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J.: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław, Uniwersytet Wrocławski, 1997.

Firlit-Fesnak G., Szatur-Jaworska B.: *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa, Dom Wydawniczy „Elipsa", 1994.

Hrynkiewicz J.: *Kwestia socjalna w pracach Ludwika Krzywickiego.* Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1988.

Kantyka S.: *Geneza, podmiot i doktryny polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Red. L. Frąckiewicz. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1994.

Krzeczkowski K.: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej, 1947.

Michalewski A.: *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972.

Mitręga M.: *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek. Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2000.

Podolski K., Turnowiecki W.: *Polityka społeczna*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1997.

Rajkiewicz A.: *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski. Warszawa, Interart, 1996.

Raynes H.E.: *Social Security in Britain*. London, Oxford University Press, 1962.
Rosner J.: *Polityka społeczna i służby społeczne w Polsce*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1972.
Szubert W.: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1973.

Opracowania czasopiśmiennicze

Magnuszewska-Otulak G.: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*. W: „Studia i Materiały". Zeszyt 3. Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1992.

Adresy stron internetowych

https://ekai.pl/ [data dostępu: 20.09.2016].
http://www.politykaglobalna.pl/ [data dostępu: 20.09.2016].

Rozdział 2

Geneza i etapy kształtowania się polityki społecznej

Początki nowoczesnej polityki społecznej, rozumianej jako celowa działalność państwa w sferze zaspokajania potrzeb społecznych, wiążą się z ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi konsekwencjami rewolucji przemysłowej. Wzrost gospodarczy i postęp technologiczny oprócz niewątpliwych korzyści ekonomicznych spowodowały również powstanie nowej klasy społecznej – robotników przemysłowych, częstokroć niewykwalifikowanych, rekrutujących się z warstwy spauperyzowanych rzemieślników oraz chłopów. Warunki życia i pracy tychże robotników, zwłaszcza kilkunastogodzinny dzień pracy, niskie zarobki, brak zabezpieczenia socjalnego i złe warunki mieszkaniowe, stanowiły źródło problemów społecznych, które skumulowane przybrały postać *kwestii socjalnej*[1].

Próby rozwiązania, a przynajmniej złagodzenia dotkliwości kwestii socjalnej podjęły instytucje kształtujących się państw narodowych, ustanawiając tym samym początek przejęcia części odpowiedzialności za kondycję stosunków społecznych przez instytucje publiczne. Rozwój socjalnej działalności instytucji państwa zawiera się w kilku etapach, biorąc pod uwagę relacje zachodzące pomiędzy systemem politycznym i gospodarczym a społecznym. Ludmiła Dziewięcka-Bokun, przyjmując periodyzację oraz nazwy etapów rozwoju nowoczesnej polityki społecznej za Hugh Heclo, wyróżniła trzy etapy:
– wielkiego eksperymentu;
– konsolidacji;
– ekspansji[2].

[1] L. Dziewięcka-Bokun: *Ewolucja polityki społecznej*. W: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1997, s. 26–27.

[2] L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999, s. 52.

Józef Orczyk uznał, że również celowym działaniem, znajdującym potwierdzenie w przeobrażeniach współczesnej polityki społecznej, jest dodanie kolejnego, czwartego etapu – modernizacji i globalizacji[3].

Etap wielkiego eksperymentu, zapoczątkowany w latach 80. XIX wieku i trwający około 50 lat, przyniósł istotne zmiany w zakresie upowszechnienia ubezpieczeń społecznych oraz w sferze ustawodawstwa socjalnego (m.in. zdrowie, edukacja, rynek pracy). Działania poszczególnych państw w rozwiązywaniu kwestii socjalnych przebiegały oczywiście odmiennie. Należy bowiem uwzględnić różny poziom rozwoju gospodarczego czy też tradycje historyczne lub kulturowe. Istotnymi wydarzeniami kształtującymi państwowe instrumenty ingerencji w problemy socjalne stały się przede wszystkim reformy społeczne Ottona von Bismarcka w Cesarstwie Niemieckim oraz reformy społeczne w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii przeprowadzone w latach 1906–1914.

W latach 1883–1889 rząd Cesarstwa Niemieckiego pod kierunkiem kanclerza Bismarcka wprowadził system ubezpieczeń społecznych, w którym opłacanie obowiązkowej stawki stanowiło gwarancję otrzymania świadczeń. Nowe ustawodawstwo socjalne obejmowało kompleks ustaw, tzw. triadę:

1) ustawę z 1883 roku o ubezpieczeniu na wypadek choroby;
2) ustawę z 1884 roku wprowadzającą odszkodowania za wypadki przy pracy;
3) ustawę z 1889 roku o ubezpieczeniach na wypadek inwalidztwa i starości[4].

Niebagatelne znaczenie w dyskusji o socjalnej funkcji państwa niemieckiego w ogóle miał powołany w Berlinie w 1873 roku Związek Polityki Socjalnej, którego podstawowym celem stały się naukowe rozważania nad zagadnieniami reformy socjalnej i łagodzenie napięć społecznych, zwłaszcza w sferze pracy[5]. Reformy socjalne Bismarcka stanowiły jednak w znacznej mierze próbę zahamowania wpływów rosnącego w siłę ruchu socjalistycznego, zintegrowanie go z hierarchicznie uporządkowanym społeczeństwem oraz uspokojenie rewolucyjnych nastrojów społecznych. W 1878 roku ustawą o socjalistach kanclerz zakazał działalności wszelkich organizacji socjalistycznych, a także publikacji prasy[6]. Ustawodawstwo socjalne przyczyniło się też pośrednio do niepowodzenia rewolucji bolszewickiej w Niemczech.

---

[3] J. Orczyk: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2008, s. 21.

[4] S. Zawadzki: *Państwo o orientacji społecznej. Geneza – doświadczenia – perspektywy*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 1996, s. 55.

[5] J. Auleytner: *Rozwój nauki o polityce społecznej*. W: *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*. Red. J. Auleytner, M. Księżopolski, M. Szylko-Skoczny. Warszawa, Ośrodek Badań Społecznych, 1990, s. 11.

[6] V. Ziegelmayer: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*. W: *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*. Red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek. Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2005, s. 89.

Niemcy Bismarcka stały się zatem prekursorem systemów zabezpieczenia społecznego o charakterze ubezpieczeniowym, a pod wpływem tychże rozwiązań wiele innych krajów Europy wprowadziło system przymusowych ubezpieczeń społecznych.

Analogicznych zmian dokonanych w sferze ustawodawstwa socjalnego można doszukiwać się w działaniach rządów liberalnych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii w okresie 1906–1914, poprzedzonych jednak ważnymi zmianami w sferze pracy, edukacji i zdrowia, już bowiem w 1802 roku uchwalono pierwszą ustawę fabryczną chroniącą dzieci i kobiety oraz normującą godziny i warunki ich pracy[7]. W 1834 roku dokonano reformy „elżbietańskiej ustawy o ubogich" (*An Acte for the Reliefe of the Poore,* nazywanej *Poor Law*) z 1601 roku, ustawy, która wprowadziła odtąd jednolite świadczenia na poziomie ogólnokrajowym, niwelując tym samym lokalne różnice. Na szczególną uwagę zasługują dwa podstawowe elementy reformy:

– zasada „testu domu pracy" (*workhouse*), będąca próbą ograniczenia świadczeń dla osób żyjących poza formami instytucjonalnymi – ubogich kierowano do domów pracy, gdzie mieli oni udowodnić swoją chęć oraz zdolności do pracy;
– zasada „zmniejszonej zdolności do czynności prawnych" (*less eligibility*), która stanowiła swoistą stygmatyzację, gdyż osoby korzystające z pomocy państwa miały być uboższe także w uprawnienia, tak aby powstrzymać erozję etosu pracy ludzi najmniej zarabiających[8].

Istotnym przedsięwzięciem, za pomocą którego państwo starało się ograniczyć negatywne konsekwencje szybkiej industrializacji, były takie ustawy, jak ustawa z 1866 roku przenosząca odpowiedzialność za zdrowie publiczne na komuny, ustawa z 1870 roku o obowiązku podstawowego wykształcenia oraz ustawa z 1875 roku wprowadzająca publiczną służbę zdrowia (*Public Health Act*)[9].

Rozwój związków zawodowych oraz umocnienie ruchu robotniczego (w 1901 roku powstała Partia Pracy) spowodowały, że państwowa polityka społeczna zyskała w procesie łagodzenia kwestii socjalnych nowe impulsy, do których należy zaliczyć: *Old Age Pensions Act* (1909 rok), wprowadzający emerytury dla osób powyżej 70 lat; *Trade Board Act* (1909 rok), ustawę wprowadzającą minimum płac; *Health and Unemployment Insurace Act* (1911 rok), wprowadzający system ubezpieczeniowy finansowany ze składek pracowników, pracodawców i państwa, obejmujący ryzyko choroby i braku pracy[10].

Reformy socjalne zaprowadzone w Wielkiej Brytanii i Irlandii mieściły się w zakresie panującego systemu politycznego i nie naruszały jego podstaw,

[7] L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty…*, s. 53.

[8] T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy o ubogich do „trzeciej drogi"*. W: *Państwo socjalne w Europie…*, s. 61–62.

[9] S. Zawadzki: *Państwo o orientacji społecznej…*, s. 33.

[10] T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii…*, s. 63.

stanowiły swoisty okup zapłacony przez siły liberalne, aby zmniejszyć napięcia społeczne i uzyskać poparcie ruchu robotniczego dla polityki Imperium Brytyjskiego.

Etap wielkiego eksperymentu przyniósł próby rozwiązania kwestii socjalnej w postaci praw socjalnych, które miały służyć zapewnieniu pokoju społecznego.

Etap konsolidacji polityki społecznej, w zależności od przyjętego kryterium[11], przypada w krajach europejskich bezpośrednio po zakończeniu działań I wojny światowej[12], a w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej początki konsolidacji stanowią lata 30. XX wieku[13]. Głównymi zjawiskami, które charakteryzowały etap konsolidacji, były zatem wielki kryzys gospodarczy, a także II wojna światowa, gdyż wpłynęły one na socjalną aktywność państwa w kwestii ubezpieczeń społecznych. Masowe bezrobocie wywołane załamaniem gospodarczym wpłynęło na poziom gwarancji państwowych w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego, pogorszył się poziom ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych. Zasadniczą cechą wskazanego etapu rozwoju polityki społecznej stało się więc uznanie przez państwo obowiązku wyznaczenia zakresu podstawowych gwarancji bezpieczeństwa ekonomicznego.

Zakończenie I wojny światowej oraz dokonane rozstrzygnięcia na arenie międzynarodowej umożliwiły odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku. Rzeczpospolita stanęła w obliczu konieczności odbudowy kraju w wielu sferach życia, m.in. w sferze politycznej. Wśród tych dziedzin, które wymagały stworzenia praktycznie od podstaw, znalazła się kwestia ogólnie rozumianej instytucjonalnej polityki społecznej. Już na początku 1918 roku powołano Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy[14], które następnie na mocy ustawy z dnia 28 listopada 1923 roku[15] zlikwidowano, a jego zadania rozdzielono na Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku[16] Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej przejęło część zadań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a od lipca tegoż roku na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej pod nazwą Ministerstwo Opieki

[11] L. Dziewięcka-Bokun, stosując periodyzację za H. Heclo, wyznacza początek okresu konsolidacji na lata 30. XX wieku w ogóle, Józef Orczyk zaś symptomów fazy konsolidacji doszukuje się w Europie tuż po zakończeniu działań I wojny światowej.

[12] J. Orczyk: *Polityka społeczna*…, s. 23.

[13] L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty*…, s. 63.

[14] Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 4 kwietnia 1918 roku o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Dz.U. 1918, nr 5, poz. 8.

[15] Ustawa z dnia 28 listopada 1923 roku w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Dz.U. 1923, nr 131, poz. 1060.

[16] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Dz.U. 1932, nr 52, poz. 493.

Społecznej[17] urząd ten pozostawał zasadniczym podmiotem polityki społecznej w strukturze centralnych organów władzy.

Jednym z większych wyzwań było zorganizowanie jednolitego systemu ubezpieczenia społecznego. W 1919 roku wprowadzono ubezpieczenie na wypadek choroby[18], a w 1924 roku – ustawę o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia[19], w której rozszerzono ubezpieczenie wypadkowe na mieszkańców terenu dawnego zaboru rosyjskiego. Ważnym etapem w kształtowaniu się ochrony ubezpieczeniowej w 20-leciu międzywojennym było objęcie ubezpieczeniem emerytalnym pracowników umysłowych. Dokonano tego rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 roku o ubezpieczeniu pracowników umysłowych[20], którzy zyskali na nowych zasadach ochronę w sytuacji utraty pracy, a także ujednolicono zasady ochrony ubezpieczeniowej na starość i na wypadek bezrobocia dla ogółu pracowników umysłowych w Polsce.

Wyeliminowanie różnic w zakresie oraz w poziomie ochrony ubezpieczeniowej, w tym objęcie robotników ubezpieczeniem emerytalnym, stało się przesłanką reformy ubezpieczenia społecznego i uchwalenia w dniu 28 marca 1933 roku ustawy o ubezpieczeniu społecznym[21] (tzw. ustawy scaleniowej), która objęła swym zakresem wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym. Na mocy ustawy scaleniowej oraz rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznem[22] powstał Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który zastąpił cztery zakłady powołane na podstawie kryterium chronionego ryzyka: Zakład Ubezpieczenia od Wypadków, Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, a także Izbę Ubezpieczeń Społecznych (stanowiącą ustawowe i obowiązkowe zrzeszenie ubezpieczalni społecznych i zakładów)[23]. Struktura ubezpieczenia społecznego zachowana została w tym układzie do 1949 roku.

---

[17] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1932 roku o wprowadzeniu nazwy „Minister Opieki Społecznej" i „Ministerstwo Opieki Społecznej". Dz.U. 1932, nr 64, poz. 597.

[18] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 9, poz. 122.

[19] Ustawa z dnia 18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Dz.U. 1924, nr 67, poz. 650.

[20] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 roku o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Dz.U. 1927, nr 106, poz. 911.

[21] Ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznem. Dz.U. 1933, nr 51, poz. 396.

[22] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznem. Dz.U. 1934, nr 95, poz. 855.

[23] A. Malka: *Ustawa scaleniowa – okoliczności jej uchwalenia i znaczenie dla rozwoju ubezpieczenia społecznego*. W: *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*. Red. Ł. Kucharczyk-Rok, O. Rawski, A. Żołna. Wrocław, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, 2013, s. 23.

Istotnym wkładem w etap konsolidacji polityki społecznej stała się ukształtowana w Szwecji koncepcja państwa rozumianego jako „dom ludu" – *folks hema*[24], utożsamiana z pojęciem *welfare state*, pomimo że we wstępnym okresie stanowiła bardziej myśl przewodnią aniżeli doktrynę polityczną[25]. Wartością podkreślaną w koncepcji był solidaryzm, akcentowano politykę socjalną jako instrument państwa-opiekuna rodziny, duży nacisk położono również na zwiększenie interwencjonizmu państwowego w postaci „planowania gospodarki narodowej"[26], ale także wysuwano postulaty rozwoju spółdzielczości. Reformy podjęte w Szwecji wywarły silny wpływ przede wszystkim na inne kraje skandynawskie i z tego też powodu Norwegię, Danię i Finlandię zaliczyć należy do krajów o nordyckim modelu *welfare state*, który w ujęciu Sylwestra Zawadzkiego charakteryzuje się:

– modelem „gospodarki mieszanej", tzn. większym zakresem sektora publicznego (samorządowego i spółdzielczego);
– uniwersalnym modelem polityki socjalnej, zapewniającym prawa socjalne wszystkim obywatelom niezależnie od ich sytuacji materialnej;
– aktywizacją kobiet w ramach ogólnej aktywizacji obywateli w kwestiach publicznych;
– zasadą redystrybucji dochodu narodowego, głównie przez progresywny system podatkowy ograniczający nadmierną polaryzację dochodową[27].

Zwieńczeniem działań związanych z konsolidacją polityki społecznej było przyjęcie w Genewie 28 czerwca 1952 roku Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego[28].

W połowie lat 50. XX wieku rozpoczął się **etap ekspansji** polityki społecznej, który wiązał się z poszerzeniem zakresu przedmiotowego i podmiotowego, świadczeniami socjalnymi obejmowano bowiem kolejno nowe grupy społeczne. Rolę polityki społecznej sprowadzono do instrumentu wtórnego podziału dochodu narodowego oraz elementu bieżącej gry politycznej wskutek przypisania jej funkcji pozyskiwania poparcia politycznego w zamian za zaspokajanie rosnących żądań kolejnych grup[29]. Nicholas Barr podkreśla w tym kontekście, że programy socjalne „w demokracjach zachodnich, podobnie jak Bismarckowskie

[24] Koncepcję, uchwaloną podczas zjazdu w 1928 roku, ogłosił Per Albin Hansson, przewodniczący Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (SAP).

[25] Por. W. Lamentowicz: *Reformizm szwedzki*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977, s. 73–75.

[26] J. Nowicki: *Szkoła szwedzka w ekonomii politycznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971, s. 34.

[27] S. Zawadzki: *Państwo o orientacji społecznej…*, s. 42.

[28] Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Dz.U. 2005, nr 93, poz. 775.

[29] J. Orczyk: *Polityka społeczna…*, s. 24.

ustawy ubezpieczeniowe, służyły politykom do rozwiązywania problemów politycznych"[30]. W okresie ekspansji wykrystalizowała się również koncepcja państwa dobrobytu, wskazująca na rolę państwa w procesie koordynacji działań na linii system gospodarczy – system społeczny[31].

Faza ekspansji, rozszerzania zakresu świadczeń społecznych zakończyła się symbolicznie w 1973 roku, kiedy gwałtowny wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych, wynikający z embarga państw OPEC zastosowanego wobec Stanów Zjednoczonych, spowodował kryzys gospodarczy. W efekcie spadku tempa wzrostu gospodarczego oraz wzrostu przeciętnego poziomu cen w gospodarce (stagflacja) i wzrostu długu wewnętrznego instytucje państwa nie mogły wywiązać się z rozszerzonych przywilejów socjalnych. Konieczne stało się dokonanie korekty systemu świadczeń społecznych.

Zapoczątkowane w latach 80. XX wieku i kontynuowane w latach 90. wieku XX oraz na początku XXI stulecia reformy w polityce społecznej zdaniem J. Orczyka zasługują na miano **etapu modernizacji i globalizacji**. Jednakże pod względem zachodzących przemian w zakresie programów socjalnych w państwach europejskich można wyodrębnić, za Markiem Rymszą, cztery podetapy:

1) dekadę lat 80. XX wieku, zawierającą się w krytyce oraz próbach demontażu państwa opiekuńczego z pozycji neoliberalnych;
2) dekadę lat 90. XX wieku, obejmującą okres reform socjalnych w większości krajów europejskich;
3) przełom XX/XXI wieku, uwzględniający proces budowania przez europejską nową lewicę tzw. trzeciej drogi;
4) pierwszą dekadę XXI wieku, będącą próbą syntezy nowych koncepcji, a także rewizji europejskiego modelu społecznego[32].

Należy również zaznaczyć, że wskazane fazy oraz cezury czasowe mają charakter umowny, gdyż np. w Wielkiej Brytanii przebiegały one chronologicznie wcześniej niż na kontynencie europejskim.

Pierwszy z wymienionych podetapów zamyka się w reformach *welfare state* dokonanych przez brytyjskich neoliberałów w latach 80. XX wieku. Krytyka państwa opiekuńczego, dokonana przez środowiska konserwatystów, zawierała się właściwie w jednym stwierdzeniu, że państwo *welfare state* jest nieskuteczne w walce z ubóstwem, a instrumenty socjalne spowodowały pojawienie się *underclass* – swoistych klientów żyjących na koszt państwa, uzależnionych od wsparcia, biernych i wyuczonych bezradności.

Krytyka *welfare state* z pozycji neoliberalnych uzyskała szczególny odzew w Wielkiej Brytanii oraz w Stanach Zjednoczonych, powodując zasadniczą prze-

[30] N. Barr: *Ekonomika polityki społecznej*. Przeł. M. Żukowski. Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1993, s. 397.

[31] L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty…*, s. 73.

[32] M. Rymsza: *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*. Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN, 2013, s. 65–66.

budowę systemów wsparcia publicznego. Koncepcja reform socjalnych rządu Margaret Thatcher pierwotnie zakładała demontaż *welfare state* za pomocą instrumentów prywatyzacyjnych i komercjalizacyjnych w zakresie programów socjalnych, jednak w wersji ostatecznej, ukształtowanej pod wpływem opinii publicznej, zasadnicze elementy neoliberalnego podejścia do polityki społecznej objęły:
– mechanizmy konkurencji w procesie organizowania usług społecznych;
– organizacje pozarządowe zaangażowane w świadczenie usług społecznych;
– ideę łączenia prawa do świadczeń socjalnych z obowiązkiem pracy[33].

W modelu polityki społecznej okresu thatcheryzmu położono nacisk na tzw. podejście aktywizujące w wyniku wdrożenia programów, które zbiorczo można określić mianem *welfare-to-work* – pracy zamiast zasiłku.

Dekada lat 90. XX wieku przyniosła dalsze przeobrażenia *welfare state*, równolegle bowiem z koncepcją neoliberalną rozwijała się *idea decentralizacji*, której ważnym aspektem stał się wzrost znaczenia samorządów terytorialnych podstawowego szczebla w procesie organizacji usług społecznych. Obok samorządu terytorialnego wzrosła również rola organizacji pozarządowych w procesie świadczenia usług społecznych, a także implementacji programów socjalnych w sferze aktywizacji na rynku pracy i integracji społecznej.

Ważnym etapem w kształtowaniu się polityki społecznej stał się opracowany pod koniec lat 90. XX wieku program socjaldemokratów, określany mianem „trzecia droga". Istotny wkład w koncepcję wniósł Anthony Giddens, który za najważniejsze elementy uznał:
– aktywne społeczeństwo obywatelskie, które w relacjach z państwem działać miało na zasadach partnerskich;
– inwestycje społeczne, stanowiące podstawę nowego typu państwa – państwa inwestycji społecznych i społeczeństwa opiekuńczego;
– politykę odrodzenia społeczności[34].

Program „trzeciej drogi" stanowił znaczący element w procesie budowy koncepcji aktywnej polityki społecznej, a jednocześnie odejście od doktryny państwa opiekuńczego w jej tradycyjnej, historycznej formie.

W sytuacji kryzysu państwa opiekuńczego obserwuje się obecnie przenikanie elementów różnych ideowych tradycji, a model tak powstałej polityki społecznej nosi znamiona eklektyczności i określany jest mianem *welfare mix*. W realizowanej koncepcji polityki społecznej można wyróżnić, za M. Rymszą, dziesięć idei przewodnich:
1. „idea decentralizacji i związany z tym wzrost znaczenia samorządów lokalnych;

[33] Ibidem, s. 69.

[34] A. Giddens: *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*. Przeł. H. Jankowska. Warszawa, Książka i Wiedza, 1999, s. 73–77, 104.

2. zasada pomocniczości państwa i wzrost znaczenia III sektora;
3. uznanie przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowania kapitału społecznego;
4. akceptacja neoliberalnego postulatu utrzymania równowagi finansów publicznych i związana z tym zgoda na ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych;
5. znaczenie negocjacji zbiorowych, przy czym tradycyjne pakty trójstronne uzupełniane są dialogiem obywatelskim, w którym uczestniczą także organizacje społeczne;
6. rola edukacji, w tym systemu edukacji publicznej, jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania »społeczeństwa opartego na wiedzy«;
7. znaczenie sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji polityki zatrudnienia;
8. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych;
9. dowartościowanie wolontariatu jako formy pracy użytecznej społecznie i formy zdobywania umiejętności i kwalifikacji do podjęcia pracy zarobkowej;
10. działania aktywizujące nie tylko pojedynczych klientów, ale także całe społeczności lokalne i związany z tym renesans środowiskowej metody pracy socjalnej"[35].

Wskazany zestaw cech *welfare mix* ogniskuje się wokół problematyki zatrudnienia, a podejście to należy uznać za nowy model polityki społecznej – model aktywnej polityki społecznej oraz aktywnego państwa dobrobytu (*active welfare state*), którego podstawowe założenia zawierają się w czterech punktach:

1) polityka społeczna nie może zostać ograniczona do kwestii zatrudnienia i bezrobocia, niemniej zatrudnienie pozostaje zasadniczym zagadnieniem w procesie reformowania państwa opiekuńczego;
2) kompromis co do zasadniczego znaczenia jakości i skali aktywnej polityki rynku pracy, w rezultacie skuteczniejszego dostosowania jej do indywidualnych potrzeb;
3) przedmiot zainteresowania państwa opiekuńczego nie powinien zostać zawężony jedynie do tradycyjnych rodzajów ryzyka społecznego (bezrobocie, choroba, niesprawność, starość), ale winien objąć także nowe obszary ryzyka, jak wychowywanie dzieci przez jednego z rodziców czy brak kwalifikacji determinujący długotrwałe bezrobocie;

[35] M. Rymsza: *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. Kaźmierczuk, M. Rymsza. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2003, s. 29–30.

4) aktywne państwo opiekuńcze musi reagować na stare i nowe obszary ryzyka, głównie wykorzystując instrumenty prewencyjne, w przeciwieństwie do tradycyjnego państwa opiekuńczego, które było instytucją pasywną[36].

W podsumowaniu rozważań obejmujących etapy rozwoju polityki społecznej należy podkreślić, że tradycyjny model państwa opiekuńczego, ukierunkowany na zabezpieczenie ubogich, ewoluował w kierunku nastawienia bardziej uniwersalnego, udzielającego wsparcia ze środków publicznych szerszym grupom społecznym, jednakże jest to wsparcie o zakresie ograniczonym i wymagające kompensacji w postaci indywidualnej przezorności (zabezpieczenia prywatnego). M. Rymsza podkreśla w tym kontekście główny aspekt rekonstrukcji współczesnych państw dobrobytu, swoisty zwrot polegający na przejściu od programów redystrybucyjnych, opartych na zasadzie powszechności (z pracowniczymi lub obywatelskimi uprawnieniami socjalnymi) i przejścia w kierunku inicjatyw aktywizujących, wykorzystujących programy selektywne i koncepcję wsparcia warunkowego, nawet jeśli odbędzie się to kosztem ograniczenia poziomu bezpieczeństwa socjalnego[37]. Należy zatem przedstawić generalną uwagę, że współczesna polityka społeczna to polityka o cechach aktywizujących i ukierunkowana na zwiększenie szans życiowych defaworyzowanych jednostek oraz grup społecznych.

Literatura

Opracowania zwarte

Auleytner J.: *Rozwój nauki o polityce społecznej*. W: *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*. Red. J. Auleytner, M. Księżopolski, M. Szylko-Skoczny. Warszawa, Ośrodek Badań Społecznych, 1990.

Barr N.: *Ekonomika polityki społecznej*. Przeł. M. Żukowski. Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1993.

Dziewięcka-Bokun L.: *Ewolucja polityki społecznej*. W: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1997.

Dziewięcka-Bokun L.: *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999.

Giddens A.: *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*. Przeł. H. Jankowska. Warszawa, Książka i Wiedza, 1999.

[36] J. Hausner, D. Kwiecińska, A. Pacut: *Przyszłość państwa opiekuńczego*. W: *Ekonomia społeczna a rozwój*. Red. J. Hausner. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, s. 73.

[37] M. Rymsza: *Aktywizacja w polityce społecznej…*, s. 9.

Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A.: *Przyszłość państwa opiekuńczego*. W: *Ekonomia społeczna a rozwój*. Red. J. Hausner. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008.

Lamentowicz W.: *Reformizm szwedzki*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977.

Malka A.: *Ustawa scaleniowa – okoliczności jej uchwalenia i znaczenie dla rozwoju ubezpieczenia społecznego*. W: *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*. Red. Ł. Kucharczyk-Rok, O. Rawski, A. Żołna. Wrocław, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, 2013.

Nowicki J.: *Szkoła szwedzka w ekonomii politycznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971.

Orczyk J.: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2008.

Rymsza M.: *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*. Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN, 2013.

Rymsza M.: *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. Kaźmierczuk, M. Rymsza. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2003.

Scharf T.: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy o ubogich do „trzeciej drogi"*. W: *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*. Red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek. Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2005.

Zawadzki S.: *Państwo o orientacji społecznej. Geneza – doświadczenia – perspektywy*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 1996.

Ziegelmayer V.: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*. W: *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*. Red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek. Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2005.

Wykaz aktów prawnych

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Dz.U. 2005, nr 93, poz. 775.

Ustawa z dnia 28 listopada 1923 roku w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Dz.U. 1923, nr 131, poz. 1060.

Ustawa z dnia 18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Dz.U. 1924, nr 67, poz. 650.

Ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznem. Dz.U. 1933, nr 51, poz. 396.

Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 4 kwietnia 1918 roku o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Dz.U. 1918, nr 5, poz. 8.

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 9, poz. 122.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 roku o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Dz.U. 1927, nr 106, poz. 911.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Dz.U. 1932, nr 52, poz. 493.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1932 roku o wprowadzeniu nazwy „Minister Opieki Społecznej" i „Ministerstwo Opieki Społecznej". Dz.U. 1932, nr 64, poz. 597.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznem. Dz.U. 1934, nr 95, poz. 855.

Rozdział 3

Geneza działalności pomocowej w Polsce

Geneza działalności pomocowej w Polsce sięga początków polskiej państwowości[1]. Jej rozumienie, zakres i formy udzielanego wsparcia na przestrzeni wieków ulegały zmianom, co pozwala na wyróżnienie w rozwoju tej działalności trzech faz:
– dobroczynności,
– opiekuńczości,
– pomocy społecznej[2].

Zorganizowane świadczenie potrzebującym wsparcia zapoczątkowano na ziemiach polskich wraz z chrystianizacją zamieszkujących je plemion. Tak jak to miało miejsce w Europie, dobroczynnością w Polsce zajmowały się głównie osoby duchowne, w szczególności stanowiła ona domenę działania zakonów[3].

Do XVIII wieku dominowały dwie formy pomocy – **udzielanie jałmużny** oraz **prowadzenie przytułków**. Obie stanowiły podstawę chrześcijańskiego miłosierdzia. Jałmużnę przekazywano ubogim w postaci darów w naturze lub pieniądzu. Z kolei przytułki (zwane szpitalami) dawały schronienie żebrakom, włóczęgom, bezdomnym, starcom oraz sierotom[4]. Pierwszy szpital na ziemiach polskich został założony w 1108 roku we Wrocławiu. Kolejne powstały w Jędrzejowie (szpital Cystersów), Zagościu, Poznaniu, Sławkowie, Sandomierzu, Kole. W placówkach tych pomoc świadczył nieprzygotowany do tego typu pracy personel, brakowało medyków i sanitariuszy. Często angażowano osoby przypad-

[1] W niniejszym rozdziale przedstawiono genezę działalności pomocowej w Polsce do 1989 roku.

[2] Przy czym trzecia faza w pełni ukształtowała się po 1989 roku, choć pewne jej przejawy były widoczne już w PRL. S. Nitecki: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska", 2008, s. 17.

[3] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce*. „Polityka Społeczna" 1982, nr 4, s. 24.

[4] Ibidem.

kowe, a nawet przestępców. To z kolei wpływało na wysoką śmiertelność osób, które znalazły w przytułkach schronienie[5]. Początkowo pod jednym dachem umieszczano całkowicie odmienne kategorie osób potrzebujących. Z czasem dokonywała się jednak specjalizacja szpitali, a odpowiedzialność za prowadzenie placówek przejmowały przede wszystkim zakony, choć powoływano je również przy kościołach parafialnych[6]. Największy rozwój tej formy pomocy miał miejsce na przełomie XIII i XIV wieku – wówczas szpitale podejmowały działalność w niemal każdym większym mieście. Co więcej, miały one charakter *quasi*-publiczny, ponieważ miasta częściowo pokrywały koszty ich utrzymania, a władze miejskie przy współudziale duchowieństwa administrowały tymi placówkami. Taki stan rzeczy trwał do połowy XVIII wieku[7].

W początkowym okresie polskiej państwowości dobroczynność pozostawała całkowicie w gestii Kościoła katolickiego. Władze świeckie aż do końca XIV wieku nie podejmowały tego typu przedsięwzięć. Pierwszym aktem prawnym normującym aktywność państwa w zakresie dobroczynności były **statuty wiślickie Kazimierza Wielkiego z 1347 roku**. Określały one formy sprawowania opieki nad osobami upośledzonymi[8]. Przyjęcie kolejnych regulacji prawnych było spowodowane tym, że rosnąca liczba żebraków oraz tzw. ludzi luźnych stawała się poważnym problemem i uniemożliwiała rozwój średniowiecznych miast. Ludzie luźni przemieszczali się po całym kraju w poszukiwaniu pracy i chleba, często dopuszczając się przy tym kradzieży i rozbojów[9]. Aktem prawnym, który miał na celu przeciwdziałanie tym procederom, były **statuty Jana Olbrachta wydane w 1496 roku**. Statuty dzieliły bowiem ubogich na zdolnych i niezdolnych do wykonywania pracy. Niezdolni otrzymywali świadectwo, które uprawniało do zbierania jałmużny i przebywania w przytułkach. Natomiast osoby zdolne do pracy miały być przymusowo zatrudniane. Podobne akty prawne o represyjnym charakterze były wydawane również w późniejszym okresie – w XVI i XVII wieku[10].

Pod koniec XVI wieku pojawiła się z nowa forma działalności dobroczynnej w Polsce. Jej propagatorem był Piotr Skarga. Kaznodzieja założył w Krakowie **Bank Pobożny**, który zajmował się udzielaniem niewielkich pożyczek pod zastaw, oraz **Skrzynkę św. Mikołaja**, która stanowiła formę zbierania funduszy na rzecz ubogich panien bez posagu. Ponadto P. Skarga utworzył bractwa dobroczynne: **Bractwo Miłosierdzia** oraz **Bractwo św. Łazarza**. Instytucje te były or-

[5] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna – doświadczenia historyczne*. Toruń, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, 2006, s. 21–22.

[6] J. Łopato: *Rodowód pomocy społecznej*. „Polityka Społeczna" 1982, nr 4, s. 20.

[7] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność…*, s. 24.

[8] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna…*, s. 23–24.

[9] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność…*, s. 24–25.

[10] Z. Góralski: *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*. Kraków, Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Krakowie, 1973, s. 16.

ganizacjami świeckimi zrzeszającymi osoby z bogatszych warstw społeczeństwa. Środki ze składek opłacanych przez członków bractw przeznaczano na pomoc osobom potrzebującym, która była im przekazywana podczas cotygodniowych wizyt. Dodatkowo instytucje te pomagały władzom miejskim w umieszczaniu osób bezdomnych, chorych oraz kalekich w przytułkach, a ubogim, którzy mogli pracować, pomagały znaleźć zatrudnienie[11].

Gwałtowny rozwój dobroczynności państwowej nastąpił za panowania króla Stanisława Augusta Poniatowskiego. Uznano ją wówczas za obszar aktywności **policji**, czyli szeroko rozumianej administracji. Dodatkowo król Stanisław August przeznaczył specjalne fundusze na działalność niektórych szpitali. Nie stanowiło to dużego wysiłku finansowego, jednak warte podkreślenia jest zainteresowanie sfer decydujących o kształcie polityki państwa problemami najuboższych. Kolejnym przejawem królewskiej aktywności w tej dziedzinie było powołanie **komisji dobrego porządku** (*boni ordinis*) dla Starej i Nowej Warszawy. Wkrótce po tym wydarzeniu, w 1768 roku, sejm podjął decyzję o powołaniu komisji tego typu dla pozostałych miast królewskich. Pierwsze z nich utworzono dopiero w drugiej połowie lat 70. XVIII wieku. Instytucje te zajęły się problemem żebraków i włóczęgów. Ponadto osoby, które nie mogły samodzielnie egzystować, były przez nie kierowane do szpitali. Komisje kontrolowały również dokumenty fundacyjne przytułków, co miało uporządkować organizację i fundusze tych podmiotów. Nadzorem zostały objęte także apteki, gdyż sprawdzano patenty przedstawicieli zawodów medycznych. Skuteczność prac podejmowanych przez te instytucje zależała jednak od warunków lokalnych, doboru osób pracujących na ich rzecz oraz czasu, w którym prowadziły one działalność[12].

W 1775 roku sejm rozbiorowy powołał **Komisję nad Szpitalami** w Koronie i odrębną w Wielkim Księstwie Litewskim. Podmioty te miały zarządzać szpitalami, kierować akcjami dobroczynnymi oraz zwalczać żebractwo[13]. Na jednym ze swoich posiedzeń Komisja Koronna opracowała **uniwersał w sprawie żebraków**, który nawiązywał do statutów Jana Olbrachta. W myśl uniwersału zakazane było udzielanie jałmużny osobom, które nie posiadały odpowiednich zezwoleń. Niestety instytucje te nie przyczyniły się w znaczącym stopniu do rozwoju dobroczynności w I Rzeczypospolitej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w ich skład weszły osoby, które już uprzednio zajęte były sprawami państwowymi i w związku z tym ich zaangażowanie w prace nowo utworzonych podmiotów było stosunkowo niewielkie[14]. Komisje nad szpitalami zostały rozwiązane w 1780 roku, a ich zadania przejęły **komisje dobrego porządku**

[11] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność…*, s. 25.

[12] T. Srogosz: *Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego*. „Polityka Społeczna" 1989, nr 5–6, s. 28–29.

[13] Ibidem, s. 29.

[14] Z. Góralski: *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej…*, s. 18–19.

i **Departament Policji Rady Nieustającej**. Utworzona w 1775 roku Rada Nieustająca stanowiła najwyższy organ administracyjny. Instytucja ta nie cieszyła się sympatią Polaków, ponieważ została powołana pod wpływem carycy Katarzyny. Departament Policji zajmował się natomiast problemem żebractwa, a od 1780 roku również szpitalnictwem[15].

Za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego nasiliły się tendencje do organizowania działalności dobroczynnej w posiadłościach magnackich. Największe zasługi w tej dziedzinie mieli Paweł Ksawery Brzostowski (założyciel Banku Miłosierdzia) oraz księżna Anna Jabłonowska, która między innymi organizowała szkolenia położnych wiejskich, powoływała kasy pożyczkowe i magazyny publiczne na wypadek klęsk żywiołowych[16].

Kolejnym istotnym dla działalności pomocowej w Polsce wydarzeniem było uchwalenie w 1791 roku **Konstytucji 3 maja**, która to regulowała ustrój prawny Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Na mocy Konstytucji powołano Straż Praw – organ, którego członkowie kierowali całością działalności państwa, w tym również dobroczynnością. Ponadto 20 czerwca 1791 roku sejm utworzył **Komisję Policji Obojga Narodów**. W zakresie obowiązków Komisji znajdowała się filantropia[17]. Kolejnymi urzędami państwowymi, które zajmowały się sprawami ludzi ubogich, były ustanowione przez Sejm Czteroletni **Komisje Cywilno-Wojskowe**. Instytucje te wprowadziły paszporty, a także dokonywały ich kontroli, co umożliwiało monitorowanie żebraków i kierowanie ich do pracy[18].

W 1795 roku w wyniku trzeciego rozbioru Polska utraciła niepodległość. Po upadku Rzeczypospolitej tylko na ziemiach zaboru rosyjskiego zachowane zostały formy *quasi*-państwowości polskiej. Początkowo, za czasów napoleońskich, utworzono Księstwo Warszawskie (1807–1815), a w późniejszym okresie, na mocy porozumień kongresu wiedeńskiego, powołano Królestwo Polskie (1815–1870)[19].

Problemem dobroczynności w Księstwie Warszawskim zajmował się resort spraw wewnętrznych, a w terenie działalność tę podejmowali prefekci departamentów, burmistrzowie miast i wójtowie gmin. Jednakże główny ciężar odpowiedzialności za filantropię spoczywał na duchowieństwie. W tym czasie nastąpiło ograniczenie działalności pomocowej – część szpitali funkcjonujących przy parafiach wiejskich została zlikwidowana[20]. Z kolei w Królestwie Polskim w 1817 roku pojawiły się pierwsze regulacje nakładające na organy władzy publicznej obowiązek udzielania pomocy osobom ubogim. Zgodnie z postanowieniem Namiestnika Królestwa, gminy zostały zobowiązane do zabezpieczenia odpowied-

[15] T. Srogosz: *Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego…*, s. 29.
[16] Ibidem, s. 30.
[17] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna…*, s. 25.
[18] Z. Góralski: *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej…*, s. 18–19.
[19] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna…*, s. 25.
[20] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność…*, s. 25.

nich środków materialnych na utrzymanie osób ubogich niezdolnych do pracy[21]. Ponadto powołano instytucję, która miała zarządzać szpitalami – Radę Ogólną Dozorczą nad Szpitalami przy Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji. W 1832 roku obowiązki tego organu oraz Rad Szczegółowych przejęła **Rada Główna Opiekuńcza** (na szczeblu centralnym) i **Rady Szczegółowe Opiekuńcze** (działające przy wszystkich szpitalach). Dla rozwoju szpitalnictwa przełomowe znaczenie miał ukaz z 18 lutego 1842 roku, na mocy którego szpitale parafialne zostały przekształcone w domy schronienia dla starców i kalek[22]. W tym samym roku utworzono dozory parafialne, którym przekazano kompetencje zarządcze nad instytucjami dobroczynnymi. Do tej pory znajdowały się one w rękach wójtów i burmistrzów[23]. W 1864 roku dozory zostały zlikwidowane, a ich obowiązki przejęli wójtowie oraz zebrania gminne. Gminy otrzymały również możliwość nakładania na mieszkańców obowiązkowych składek, które następnie przeznaczano na cele dobroczynne. W 1870 roku rozwiązano Radę Główną Opiekuńczą i Rady Szczegółowe. Od tego momentu nastąpił regres działalności dobroczynnej w zaborze rosyjskim[24]. Sytuację w tym zakresie pogorszył obowiązek posiadania od 1872 roku odpowiednich zezwoleń na zakładanie i prowadzenie towarzystw dobroczynnych. Pozwolenia te były wydawane przez władze carskie, które robiły to niechętnie[25].

W zaborze pruskim działalność dobroczynna była podejmowana głównie przez lokalne związki wspierania ubogich. Pomocy udzielały również związki o zasięgu krajowym (głównie osobom, które nie spełniały warunków, by uzyskać opiekę w gminie). Wsparcie było świadczone na podstawie **ustawy z 6 czerwca 1870 roku**[26]. Ustawa ta wprowadziła jednolite zasady uzyskiwania prawa do świadczeń w poszczególnych gminach. O pomoc mogły ubiegać się osoby, które ukończyły 24. rok życia i przebywały w danej gminie nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat[27].

W zaborze austriackim **w 1863 roku uchwalono ustawę o gminach**. Nakładała ona na gminy obowiązek udzielenia pomocy osobom, które nie były w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Dotyczyło to głównie porzuconych dzieci, osób ubogich, kalekich i nieuleczalnie chorych. Zdolni do pracy mogli być do niej kierowani przymusowo. Działalność socjalną finansowano z funduszu ubogich, na który składały się obowiązkowe wpłaty oraz wolne

[21] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005, s. 52.

[22] Z. Jastrzębowski: *Opieka społeczna w Królestwie Polskim (1815–1870)*. „Polityka Społeczna" 1985, nr 3, s. 24.

[23] J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność*…, s. 26.

[24] Ibidem.

[25] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna*…, s. 53.

[26] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna*…, s. 29.

[27] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna*…, s. 55.

datki. Co ważne, o pomoc mogły ubiegać się osoby posiadające status obywatela gminy lub osoby, które dysponowały majątkiem nieruchomym w danej gminie bądź opłacały podatki bezpośrednie w określonej wysokości i z tego tytułu były członkami gminy[28].

Wybuch I wojny światowej wiązał się z pogorszeniem warunków życia ludności zamieszkującej ziemie polskie trzech zaborów. Z tego względu szczególną rolę odgrywała wówczas działalność dobroczynna, którą podejmowały **komitety obywatelskie**. Już w 1914 roku utworzono Centralny Komitet Obywatelski, a następnie powołano komitety guberniane i powiatowe. Wraz z rozwojem działań wojennych zakres obowiązków komitetów systematycznie się powiększał. Były one odpowiedzialne m.in. za sprawienie pochówku, funkcjonowanie szpitali, dostarczanie żywności. Ponadto Centralny Komitet Obywatelski zajął się organizacją schronisk dla dzieci i dorosłych, którzy nie byli zdolni do samodzielnego życia[29].

Działalność dobroczynna na ziemiach polskich do 1918 roku ulegała licznym zmianom. Pierwotnie miała ona marginalne znaczenie, a zajmowało się nią tylko duchowieństwo. Wraz z upływem czasu dobroczynność stała się przedmiotem zainteresowania władz państwowych. Niestety rozwój polskich regulacji w tej materii został przerwany w wyniku utraty przez państwo polskie niepodległości. W omawianym okresie dobroczynnością zajmowały się także osoby prywatne oraz różnego rodzaju towarzystwa czy fundacje.

Odzyskanie przez Polskę 11 listopada 1918 roku niepodległości wiązało się ze zmianą w podejściu do działań na rzecz osób, które z różnych względów potrzebowały pomocy. Nastąpiło wówczas przeobrażenie dobroczynności w **opiekę społeczną**[30]. Niekorzystna sytuacja ekonomiczna i społeczna wymuszała na władzach państwowych, podjęcie niezbędnych kroków zaradczych. Już na początku 1918 roku na mocy dekretu Rady Regencyjnej, jednego z głównych polskich ośrodków władzy przed uzyskaniem niepodległości, utworzono Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Jeszcze w tym samym roku z zakresu kompetencji resortu wyłączono ochronę zdrowia i od tej pory funkcjonował on jako **Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej**. Organ ten był głównym podmiotem polityki społecznej w Polsce międzywojennej[31].

Pierwszy rząd niepodległego państwa polskiego, na którego czele stanął Jędrzej Moraczewski, wprowadził reformy mające na celu poprawienie warunków życia ludności. Szczególnie korzystne, zwłaszcza dla robotników, było **ustawodawstwo socjalne**, które wprowadzało m.in.: 46-godzinny tydzień pracy,

[28] Ibidem, s. 57.

[29] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna*…, s. 32–33.

[30] W ten sposób rozpoczął się drugi etap genezy – faza opiekuńczości. I. Sierpowska: *Prawo pomocy społecznej*. Kraków, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska", 2007, s. 18–19.

[31] D. Graniewska: *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej jako podmiot polityki społecznej w okresie międzywojennym*. „Polityka Społeczna" 1991, nr 10, s. 20.

ubezpieczenia na wypadek choroby, opiekę zdrowotną dla ubezpieczonych, a także płacę minimalną w zakładach państwowych. To spowodowało, że w pierwszych powojennych latach Polska była europejskim liderem pod względem ochrony socjalnej ludności[32]. Utworzono również Państwowy Urząd do spraw Jeńców, który później został przekształcony w Państwowy Urząd do spraw Jeńców, Uchodźców i Robotników. 27 stycznia 1919 roku powstały Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy i Opieki nad Uchodźcami, których zadaniem było udzielanie pomocy osobom poszukującym pracy oraz sprawowanie opieki nad uchodźcami polskimi. Opieką objęto również dzieci. W tej materii znacznego wsparcia udzielał rząd Stanów Zjednoczonych za pośrednictwem Amerykańskiego Wydziału Ratunkowego. W późniejszym okresie wsparciem tym zajął się Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom[33].

Po odzyskaniu przez państwo polskie niepodległości szczególnie ważną funkcję pełniły delegatury opieki społecznej. Delegatury działały na terenie Warszawy, ziem Królestwa Kongresowego oraz Małopolski Zachodniej. 1 stycznia 1922 roku zadania delegatur przejęły **wojewódzkie wydziały pracy i opieki społecznej**. Natomiast w sejmikach i radach miejskich działały **powiatowe komisje opieki społecznej**. Instytucje te miały koordynować działania pomocowe podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz osoby prywatne. Do momentu uchwalenia ustawy, która regulowała kwestie związane z opieką społeczną, w Polsce funkcjonował zatem dwuinstancyjny system ochrony socjalnej[34].

Działania z zakresu opieki społecznej w pierwszych latach polskiej państwowości były podejmowane w dwóch kierunkach. Z jednej strony władze państwowe starały się uporządkować ustawodawstwo socjalne, które stanowiło spuściznę trzech zaborów, z drugiej niezbędne było podjęcie doraźnych kroków, które miały na celu ustabilizowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej w kraju[35].

W okresie dwudziestolecia międzywojennego dużą aktywnością wykazywały się **towarzystwa, fundacje**, jak również **osoby prywatne**. Początkowo zajmowały się one przede wszystkim udzielaniem pomocy osieroconym dzieciom. Do tego typu instytucji należały m.in.: Polski Czerwony Krzyż, Towarzystwo Opieki nad Dziećmi Katolickimi, Caritas, Towarzystwo Kolonii Letnich, które funkcjonowały w Wielkopolsce; a także Towarzystwo Ochrony Dzieci i Młodzieży, Krajowy Komitet Opieki nad Sierotami Żydowskimi w Galicji, działające w Małopolsce[36]. Fundacje oraz stowarzyszenia, które zajmowały się świadczeniem

[32] W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski*. T. 1: *1914–1945*. Warszawa, Wydawnictwo „Świat Książki", 2003, s. 110.

[33] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 64.

[34] Ibidem, s. 64–65.

[35] Ibidem, s. 63.

[36] E. Leś: *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa, Wydawnictwo „Prószyński i S-ka", 2001, s. 76.

usług z zakresu opieki społecznej, były kontrolowane przez starostów oraz odrębne ograny nadzoru[37].

Wraz z upływem czasu i postępem prac nad porządkiem prawnym młodego państwa polskiego konieczne stało się uchwalenie aktu prawnego, który w sposób całościowy regulowałby świadczenie opieki społecznej. Jednakże wszelkie prace nad projektem nowego ustawodawstwa uniemożliwiały spory o charakterze ideologicznym pomiędzy zwolennikami podejścia liberalnego a sympatykami interwencjonizmu państwowego. Największe różnice występowały w odmiennym podejściu do kwestii autonomii wspólnot samorządowych oraz obowiązków państwa względem obywateli[38]. Przełomem w tej materii było zgłoszenie przez Komisję Sejmową Opieki Społecznej nagłego wniosku o ustawowe rozwiązanie spraw z zakresu opieki społecznej, które miało miejsce 26 stycznia 1923 roku. Dało to początek pracom nad nowym prawodawstwem. Projekt ustawy został zreferowany w Sejmie przez posłankę Klubu Polskiej Partii Socjalistycznej i przyjęto go w drugim czytaniu – 28 czerwca 1923 roku[39]. W konsekwencji – **ustawa o opiece społecznej,** która została ogłoszona 16 sierpnia 1923 roku, weszła w życie 21 marca 1924 roku i uchylona została dopiero 16 stycznia 1991 roku[40]. Tym samym zakończył się etap działań dobroczynnych, podejmowanych głównie przez podmioty prywatne, a rozpoczął okres państwowej opiekuńczości[41].

Z faktu przyjęcia ustawy o opiece społecznej wynikają dwie podstawowe zasady, które ją cechowały:

1) zasada obowiązkowości i powszechności udzielania świadczeń osobom potrzebującym[42],
2) uspołecznienie opieki, czyli współpraca państwa z organizacjami pozarządowymi[43].

Ponadto opieka społeczna została zdecentralizowana. Główny ciężar realizacji zadań wynikających z ustawy o opiece społecznej w dwudziestoleciu międzywojennym spoczywał na wspólnotach lokalnych. Państwo uczyniło samorządy

[37] E. Leś: *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa, Dom Wydawniczy „Elipsa", 2000, s. 89–90.

[38] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 66.

[39] A. Oleszczyńska: *Z historii pomocy społecznej oraz kształcenia pracowników socjalnych*. „Opiekun Społeczny" 1983, nr 1–2, s. 44–45.

[40] Dz.U. 1923, nr 92, poz. 726, z późn. zm.

[41] Regulacje z zakresu opieki społecznej z 1923 roku łączyły rozwiązania europejskie z polską tradycją w postaci działalności organizacji społecznych i Kościoła katolickiego. Były one w dużej mierze wzorowane na ustawodawstwie niemieckim, które uznawane było za najnowocześniejsze w Europie. J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005, s. 53.

[42] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 71.

[43] J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem…*, s. 52.

oraz organizacje społeczne wykonawcami obowiązku gwarantowania uprawnień socjalnych obywatelom[44]. Nadzór nad prawidłowym wypełnianiem przez władze lokalne obowiązków sprawowało Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Ustawa zakładała też powołanie **Rady Opieki Społecznej**, która była ciałem opiniodawczo-doradczym[45].

Zgodnie z **art. 1 ustawy o opiece społecznej** pojęcie opieki oznaczało zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się tego stanu. Ustawowy **zakres opieki społecznej** obejmował: opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępczymi oraz zagrożonymi przez wpływ złego otoczenia; ochronę macierzyństwa; opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i niezdolnymi do pracy; opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; opiekę nad więźniami po odbyciu kary; walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem; a ponadto pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym (art. 2). Świadczenie opieki polegało m.in. na zapewnieniu żywności, odzieży, obuwia, opału, pomocy w powrocie do pracy, sprawieniu pogrzebu. Wsparcia udzielano stale lub doraźnie. Działania te finansowane były przede wszystkim przez samorządy lokalne. Pieniądze na opiekę społeczną pochodziły z kar i grzywien, które nakładano na osoby fizyczne oraz prawne, a także z budżetu centralnego[46].

Istotnym dla opieki społecznej dwudziestolecia międzywojennego aktem prawnym było **rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i komisjach społecznych**[47]. Opiekunowie nawiązywali bezpośredni kontakt z odbiorcami świadczeń socjalnych. Zakres ich obowiązków był szeroki, m.in. sprawdzali stan majątkowy osób, które ubiegały się o pomoc; wnioskowali o udzielenie świadczeń lub w momencie poprawienia sytuacji materialnej – o ich pozbawienie[48]. Poza tym inicjowali współpracę oraz współdziałali w zakresie pomocy społecznej z organizacjami o gminnym charakterze, udzielali doraźnej pomocy ze środków specjalnych przeznaczonych na tę pomoc, przedstawiali zarządowi gminy wnioski wynikające z prowadzonej działalności, a co najmniej raz w roku składali sprawozdanie z podjętych czynności[49]. Opiekunowie społeczni nie stanowili kategorii profesjonalnych pracowników administracji publicznej. Pełnili rolę działaczy społecznych czy

[44] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 81.

[45] D. Graniewska: *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej jako podmiot polityki społecznej…*, s. 22.

[46] Ibidem, s. 39–41.

[47] Dz.U. 1928, nr 29, poz. 267.

[48] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 82–83.

[49] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna…*, s. 40.

też osób społecznego zaufania, które wykonywały swoje obowiązki w imieniu gmin i nie otrzymywały w zamian za to wynagrodzenia. Opiekunów wybierały władze lokalne[50]. Funkcja opiekuna społecznego stanowiła zatem odpowiednik dzisiejszego pracownika socjalnego[51].

Dalszy rozwój opieki społecznej został zahamowany **wybuchem II wojny światowej**. Napięta sytuacja w Europie, a także przeświadczenie o nieuchronności konfliktu zbrojnego spowodowały, że jeszcze przed rozpoczęciem wojny władze polskie prowadziły prace nad utworzeniem instytucji, która świadczyłaby opiekę społeczną podczas działań wojennych. Ostatecznie utworzono Ogólnopolski Komitet Samopomocy Społecznej, a Warszawie do końca 1941 roku działalność prowadził Stołeczny Komitet Samopomocy Społecznej[52].

Podstawowym problemem mieszkańców ziem polskich znajdujących się pod okupacją niemiecką i radziecką był **brak żywności**. Dlatego też najpowszechniejszą formą opieki społecznej było świadczenie posiłków bądź przekazywanie produktów żywnościowych. Działania opiekuńcze polegały również na rozdawnictwie **obuwia i odzieży**. Istotne znaczenie miało też wsparcie w zakresie **opieki zdrowotnej** – dla przykładu apteki wydawały bezpłatnie lekarstwa wypisywane na receptach przez lekarzy współdziałających z organizacjami społecznymi[53].

Na ziemiach, które znalazły się pod okupacją radziecką, prowadzona była komunistyczna propaganda, przedstawiająca Polskę jako państwo kapitalistów i obszarników, którzy powodowali stopniowe wyniszczanie polskich mas pracujących. Reformy przeprowadzone przez władze radzieckie doprowadziły społeczeństwo do skrajnej nędzy. Co więcej, przejęto niemal cały znajdujący się w rękach polskich majątek[54].

Tymczasem na ziemiach wcielonych do Rzeszy zdelegalizowano wszystkie organizacje społeczne, a Kościół katolicki utracił osobowość prawną. Wszelkie działania pomocowe prowadzone na tym terenie miały zatem charakter konspiracyjny[55]. Świadczenie pomocy było oficjalnie kontynuowane w Generalnym Gubernatorstwie, gdzie początkowo mogły swobodnie funkcjonować stowarzyszenia i fundacje. Władze niemieckie powołały **Radę Główną Opiekuńczą**, a w powiatach działały jej organy terenowe, czyli **Polskie Komitety Opiekuńcze**

[50] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna*…, s. 82–83.

[51] Szczególnie doniosłą rolę dla tworzenia podstaw pracy socjalnej w Polsce odegrała w okresie dwudziestolecia międzywojennego Helena Radlińska. Jej zdaniem, „Praca społeczna pojęta jako wychowanie powinna obejmować równocześnie budzenie potrzeb, uświadamianie ideałów, organizowanie sił, uczenie techniki. Nie może ona jednak wdzierać się w tajniki życia indywidualnego i dążyć do przemocy duchowej". Cyt. za: http://www.radlinska.pl/pl/home/ [data dostępu: 7.11.2016].

[52] Organizacje te podporządkowane zostały Radzie Głównej Opiekuńczej. A. Oleszczyńska: *Z historii pomocy społecznej*…, s. 50.

[53] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna*…, s. 47–48.

[54] W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski.* T. 1: *1914–1945*…, s. 431–439.

[55] E. Leś: *Od filantropii do pomocniczości*…, s. 92–94.

(PolKo). Rada Główna Opiekuńcza odpowiedzialna była za zdobywanie środków na opiekę społeczną, jak również za przekazywanie pomocy pieniężnej oraz rzeczowej. Wszystkie organizacje, które weszły w skład Rady, miały zapewnioną autonomię. Były to zarówno podmioty świeckie, jak i wyznaniowe. W lipcu i sierpniu 1940 roku ukazały się rozporządzenia, na mocy których rozwiązano stowarzyszenia i fundacje poza zrzeszonymi w Radzie Głównej Opiekuńczej. Z kolei w 1942 roku ograniczenia dotknęły również podmiotów wchodzących w skład Rady – uchylając ich dokumenty statutowe, pozbawiono je autonomii. Ponadto państwo niemieckie przejęło majątek tych podmiotów. Z punktu widzenia prawa, oznaczało to likwidację polskich organizacji, w tym również tych, które działały w obszarze opieki społecznej. Instytucją, która formalnie nie została wcielona do Rady Głównej Opiekuńczej, był **Polski Czerwony Krzyż**. Początkowo miał on tylko współdziałać z Radą. Jednak władze niemieckie stopniowo ograniczały funkcjonowanie tej organizacji – najpierw musiała przekazać Radzie placówki charytatywno-opiekuńcze, a potem oddać gminom punkty pomocy lekarskiej i opieki sanitarnej. Z tego względu Polski Czerwony Krzyż, a także inne podmioty prowadziły głównie działalność konspiracyjną[56].

Po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w strefie wpływów ZSRR, który dążył do podporządkowania państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wiązało się to m.in. z narzucaniem tym państwom radzieckich rozwiązań ustrojowych[57]. Działania te objęły również sposób regulowania opieki społecznej i stosunek do tej działalności[58].

W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej konieczne było podjęcie czynności o charakterze **ratowniczym**, które miały na celu ochronę ludności doświadczonej przez wojnę przed dalszym zubożeniem. Zaspokajano podstawowe potrzeby biologiczne. W celu realizacji tych zadań powoływano specjalne komisje państwowe, których działalność miała charakter doraźny. W latach 1945—1947 pomocy udzielano osobom powracającym z obozów koncentracyjnych, a także repatriantom. Wsparcie to polegało głównie na dożywianiu, dostarczaniu odzieży, obuwia, pościeli. Organizowano noclegownie i schroniska dla bezdomnych. Dane statystyczne wskazują, że w tym okresie opieką objęto 6 milionów osób, co stanowiło 26,5% mieszkańców Polski. Podejmowane działania były finansowane ze środków państwowych, jak również z darowizn (zwłaszcza zagranicznych)[59]. Społeczeństwo polskie początkowo

[56] Ibidem, s. 94.

[57] W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski*. T. 2: *1945–1980*. Warszawa, Wydawnictwo „Świat Książki", 2003, s. 7–9.

[58] Po II wojnie światowej początkowo używano terminu „opieka społeczna", dopiero później zaczęto stosować określenie „pomoc społeczna". W okresie PRL terminów tych używano wymiennie.

[59] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*. „Polityka Społeczna" 1987, nr 10, s. 9.

korzystało także z pomocy, którą świadczyła utworzona przez ONZ **Administracja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy (UNRRA)**. W ramach tej pomocy rolnicy otrzymywali ziarno siewne i zwierzęta, apteki i szpitale zaopatrywane były w leki, rozdawano również paczki żywnościowe, odzież czy obuwie[60].

Udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej było niezwykle trudne z powodu strat materialno-kadrowych, jakie polska opieka społeczna poniosła w wyniku II wojny światowej. W wyniku wojny zniszczeniu uległo wiele niezbędnych urządzeń opiekuńczych, drastycznie zmniejszyła się liczba zakładów opieki, a te, które działały, znajdowały się w tragicznym stanie technicznym. Dlatego też konieczne było poniesienie wydatków na infrastrukturę, a ponadto w głównych ośrodkach miejskich otwierano placówki, które miały kształcić przyszłą kadrę opiekuńczą. Z kolei w 1946 roku działalność wznowili **opiekunowie społeczni**[61].

W latach powojennych władze państwowe nie negowały konieczności świadczenia opieki społecznej. Podkreślano wręcz potrzebę dalszego jej rozwoju. Tezę tę potwierdza m.in. fakt utworzenia w 1945 roku **Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej**, a także wydziałów opieki w urzędach wojewódzkich. Zasadnicze znaczenie dla stabilizacji oraz wzmocnienia statusu działalności pomocowej miał **dekret z 22 października 1947 roku** w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej[62]. Na podstawie dekretu utrzymano w mocy podstawowe akty prawne z okresu II RP dotyczące opieki społecznej, w tym przede wszystkim ustawę o opiece społecznej z 1923 roku[63].

W późniejszym okresie nastąpiła jednak stopniowa dezintegracja opieki społecznej w Polsce. Na mocy ustawy z 7 kwietnia 1949 roku o przekazaniu Ministrowi Oświaty zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą[64] uszczuplono zakres działalności opiekuńczej głównego podmiotu odpowiedzialnego za opiekę społeczną. Dalszego zredukowania kompetencji Ministerstwa dokonano ustawą z 4 lutego 1950 roku o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi[65]. W ten sposób w gestii Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej pozostało sprawowanie opieki nad osobami niezdolnymi do pracy[66]. Główny nacisk kładziono na świadczenie pomocy instytucjonalnej oraz aktywizację zawodową. Jednocześnie ograniczano

[60] Zob. W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski.* T. 2: *1945–1980…*, s. 78–96.
[61] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej…*, s. 9.
[62] Dz.U. 1947, nr 65, poz. 389.
[63] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna…*, s. 51–52.
[64] Dz.U. 1949, nr 25, poz. 175.
[65] Dz.U. 1950, nr 6, poz. 49.
[66] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 108–109.

pomoc rzeczową oraz pieniężną, przez co środowiskowe formy pomocy miały coraz mniejsze znaczenie. W latach 1949—1951 przerwano szkolenie kadr opieki społecznej oraz zrezygnowano z instytucji opiekuna społecznego. W ten sposób dokonał się **regres działalności opiekuńczej**[67].

Całkowita dekompozycja wypracowanego systemu prawnego opieki społecznej nastąpiła w wyniku przyjęcia **ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej**[68]. Na jej mocy zlikwidowano bowiem samorząd terytorialny, a to właśnie samorząd był odpowiedzialny za świadczenie opieki społecznej w myśl ustawy z 1923 roku. W efekcie nie było możliwe wypełnianie zadań określonych w tym wciąż obowiązującym akcie prawnym. Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej usankcjonowała **administracyjno-biurokratyczny typ opieki**, który był charakterystyczny dla Polski Ludowej[69]. Powołane na jej mocy rady narodowe pełniły funkcję przedstawicielstwa władz centralnych w terenie. Działały one zgodnie z ustaloną linią polityki państwa, podczas gdy w okresie dwudziestolecia międzywojennego wspólnoty lokalne same mogły wyznaczać kształt opieki społecznej. Sprawami, które należały do rad, zarządzały wydziały prezydiów rad narodowych.

W 1950 roku utworzono wydziały pracy i pomocy społecznej prezydiów wojewódzkich rad narodowych, referaty pracy i pomocy społecznej prezydiów powiatowych rad narodowych, a także referaty spraw socjalnych i kulturalnych prezydiów gminnych rad narodowych. Wydziały były podporządkowane prezydium odpowiedniej rady narodowej, jak również wydziałom wyższego rzędu i ministrowi właściwego resortu. Dzięki przyjętym rozwiązaniom mechanizm podejmowania decyzji miał jednolity oraz scentralizowany charakter, a instytucje opieki stopniowo zatracały swój lokalny profil[70]. Warto zwrócić uwagę, że powołane jednostki nazwano referatami lub wydziałami pracy i pomocy społecznej, co dowodzi, że w okresie PRL terminy „opieka społeczna" i „pomoc społeczna" były stosowane zamiennie[71].

[67] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej…*, s. 9–10.

[68] Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

[69] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej…*, s. 9–10.

[70] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…,* s. 112–113.

[71] Dla uzyskania pełnego obrazu działalności opiekuńczej tamtego okresu należy wspomnieć, że po II wojnie światowej przerwana została **polska tradycja dobroczynna i filantropijna**. Początkowo (w latach 1945–1947) działalność wznowiło wiele organizacji świeckich i religijnych, uzupełniając w ten sposób pomoc humanitarną świadczoną przez administrację państwową. Organizacje te prowadziły szpitale, sanatoria, szkoły, domy dziecka. Jednakże wkrótce rozpoczął się proces systematycznej likwidacji niezależnych organizacji – państwo przejmowało całkowitą kontrolę nad życiem gospodarczym i społecznym. Od 1947 roku władze zaczęły ograniczać funkcjonowanie stowarzyszeń świeckich, jak również kościelnych, a od 1952 roku rozwiązywano fundacje. Dopiero po 1956 roku stowarzyszenia mogły wznowić swoją działalność. Wśród nich największe zasługi w dziedzinie pomocy społecznej przypisać należy Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi i Polskiemu Komitetowi Polityki Społecznej. Co ważne, w latach 1947–1989 organizacje

22 lipca 1952 roku uchwalona została **Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej**[72]. Gwarantowała ona obywatelom prawo do pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Na jej podstawie państwo zapewniało opiekę nad rodziną oraz dziećmi urodzonymi poza małżeństwem, opiekę nad matkami i dziećmi, dostępność do dóbr kultury, bezpłatną naukę. Niestety władza państwowa traktowała te obowiązki w sposób irrelewantny. Wynikało to z poglądu, że w ustroju socjalistycznym pomoc społeczna nie jest potrzebna, gdyż ustrój ten zapewnia każdemu obywatelowi pracę, ubezpieczenia społeczne, a także opiekę socjalną w zakładach pracy. To z kolei miało eliminować zjawiska bezrobocia i ubóstwa, w których upatrywano główne powody korzystania przez społeczeństwo polskie dwudziestolecia międzywojennego z opieki społecznej[73]. Opieka społeczna miała mieć tylko przejściowy charakter, a na jej kształt wpływało założenie, że państwo gwarantuje pracę i przez to środki niezbędne do życia[74]. Pomoc społeczna sprowadzana była jedynie do działań doraźnych, głównie o charakterze administracyjno-finansowym, co w praktyce oznaczało wypłacanie świadczeń. Znaczenie pomocy społecznej miało podlegać systematycznemu pomniejszaniu w miarę rozwoju świadczeń w ramach istniejących systemów ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowych[75].

Zmiana podejścia do pomocy społecznej nastąpiła po 1956 roku. Wiązało się to z akceptacją faktu, że w społeczeństwie socjalistycznym są jednostki oraz grupy, które potrzebują wsparcia, a działalność ta nie jest bezprzedmiotowa. Wyrazem zmiany podejścia był **program rozwoju pomocy społecznej**, przyjęty przez Komisję Socjalną przy Wydziale Administracyjnym Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w 1958 roku. W programie stwierdzono, że pomimo licznych zmian w systemie zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych konieczne jest utrzymanie świadczeń opiekuńczo-pomocowych przede wszystkim dla osób starszych, jak również dla osób niezdolnych do pracy[76].

Przejawem częściowej rehabilitacji pomocy społecznej było uchwalenie 25 stycznia 1958 roku ustawy o radach narodowych[77]. Na jej podstawie reaktywowano działalność **opiekunów społecznych**. Funkcjonowali oni w ramach referatów pracy i pomocy społecznej prezydiów powiatowych rad narodowych. Opiekunowie dzielili się na powiatowych (miejskich i dzielnicowych) oraz tere-

społeczne w Polsce nie stanowiły niezależnych podmiotów. W dodatku komunistyczne państwo powoływało *quasi*-organizacje, które miały charakter masowy. Przykładem takiej instytucji był Związek Młodzieży Polskiej. E. Leś: *Zarys historii dobroczynności*…, s. 99–103.

[72] Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

[73] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna*…, s. 53.

[74] H. Szurgacz: *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1987, nr 2, s. 4.

[75] K. Wódz: *Pomoc społeczna – zjawiska kryzysowe, perspektywy rozwoju*. „Polityka Społeczna" 1987, nr 10, s. 13.

[76] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna*…, s. 115.

[77] Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16.

nowych (działających na wsi bądź na osiedlu). Powiatowi opiekunowie społeczni byli pracownikami prezydiów, natomiast opiekunowie terenowi pełnili swoje funkcje społecznie[78]. Działalność opiekunów społecznych szczegółowo regulowało zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych[79], a ich kompetencje były dość szerokie[80]. Z upływem czasu zadania opiekunów przejęli **pracownicy socjalni**. W związku z tym konieczna była organizacja systemu profesjonalnego szkolenia kadr – pierwsze szkoły dla pracowników społecznych powstały w 1966 roku. Wówczas też pracownik socjalny został wprowadzony do oficjalnego wykazu zawodów[81].

Ważną dla pomocy społecznej zmianą była dokonana w 1960 roku reorganizacja Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Pomoc społeczna została bowiem wyłączona spod kompetencji tego resortu i przekazana Ministerstwu Zdrowia, które jednocześnie zmieniło nazwę na **Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej**[82]. Przekształcenie to należy ocenić negatywnie, gdyż spowodowało ono marginalizację roli pomocy społecznej[83].

W latach 70. pomoc społeczną oparto na dwóch strukturach:
– administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i państwowego,
– wyspecjalizowanym aparacie współpracującym ze służbą zdrowia[84].

Na szczeblu wojewódzkim zadania z zakresu pomocy wykonywał lekarz wojewódzki wraz z wydziałem zdrowia i opieki społecznej. Z kolei na szczeblu podstawowym pomocą społeczną zajmowali się prezydenci miast, naczelnicy dzielnic i gmin. Do ich obowiązków należało m.in. rozdzielanie środków finansowych, koordynowanie organizacji społecznych, powoływanie opiekunów społecznych, wydawanie decyzji administracyjnych (w tym o udzieleniu bądź nieudzieleniu świadczeń). Jednostki współpracujące ze służbą zdrowia stanowiły zespoły opieki zdrowotnej. W zespołach tych utworzono działy służb społecz-

[78] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…*, s. 115–116.

[79] Dz.U. 1959, nr 93, poz. 496.

[80] Opiekunowie etatowi kierowali pracą opiekunów terenowych. Powoływano również opiekunów specjalistycznych, którzy zajmowali się określonym rodzajem spraw lub osób. Od 1964 roku opiekunowie społeczni byli zatrudniani w zakładach pracy. Co więcej, najaktywniejsi opiekunowie terenowi otrzymali status opiekunów gromadzkich i pełnili funkcję łączników pomiędzy opiekunami terenowymi a opiekunem powiatowym. J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej…*, s. 11.

[81] J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem…*, s. 55.

[82] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej…*, s. 12.

[83] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna…,* s. 122.

[84] Dokonała się także reorientacja działalności nieetatowych (terenowych) opiekunów społecznych. Ich obowiązki zostały ograniczone do działań przygotowawczo-diagnostycznych, których dokonywali, zanim pracownicy socjalni podejmowali właściwe interwencje. J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem…*, s. 55.

nych, składające się z czterech sekcji: ośrodków opiekuna społecznego, sekcji świadczeń (dział ten był odpowiedzialny za realizację świadczeń udzielanych przez urzędy), sekcji rehabilitacji zawodowej inwalidów, sekcji opiekuńczo-wychowawczej (zajmowała się dziećmi do trzeciego roku życia, a w szczególności umieszczaniem ich w żłobkach oraz instytucjach całodobowej opieki)[85]. Ośrodki opiekuna społecznego działały w ramach zespołu opiekuna społecznego bądź funkcjonowały jako wyodrębniona komórka w rejonowej przychodni lub w gminnym ośrodku zdrowia[86]. Stanowiły one podstawowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Ośrodki miały uprawnienia wykonawcze, ale również nadzorcze. Na wniosek kierownika wydziału zdrowia i opieki społecznej dokonywały czynności nadzorczych w stosunku do właściwych organów prezydiów rad narodowych[87].

W ten sposób w PRL ukształtowany został system organizacyjny pomocy społecznej, w ramach którego nastąpił podział kompetencji pomiędzy terenowymi organami władzy i administracji państwowej (radami narodowymi), organami wykonawczo-zarządzającymi (terenowymi organami administracji państwowej – prezydentami miast, naczelnikami gmin, dzielnic) a ośrodkami opiekunów społecznych. Rady narodowe posiadały środki budżetowe i decydowały o ich wydatkowaniu w dziedzinie pomocy społecznej. Terenowe organy administracji państwowej zarządzały nimi i zlecały zadania organom terenowym (kierownikom wydziałów, referatów zdrowia i opieki społecznej), które udzielały świadczeń. Natomiast ośrodki opiekuna społecznego rozpoznawały potrzeby i wnioskowały do administracji państwowej o przyznanie wsparcia. W tym systemie inny podmiot zajmował się rozeznaniem potrzeb, a inny decydował o udzieleniu pomocy i przeznaczał na ten cel środki finansowe. Przyjęcie takich rozwiązań wiązało się z negatywnymi konsekwencjami dla prawidłowego funkcjonowania pomocy społecznej w lokalnych środowiskach[88].

Na pomoc społeczną w PRL niekorzystnie wpłynęło również zlikwidowanie w 1973 roku powiatów. Stanowiły one bowiem główny filar wypracowanego do tej pory systemu. To właśnie na szczeblu powiatu działały ośrodki opiekuna społecznego. W wyniku dokonanych zmian większość kompetencji powiatu została przekazana gminom[89].

Na kształt pomocy społecznej w latach 80. duży wpływ miał **kryzys polityczno-gospodarczy**. Implikował on zwiększenie się obszarów biedy oraz intensyfikację innych problemów społecznych. To z kolei wpłynęło na zwiększenie się roli nieformalnych działań filantropijnych, grup samopomocowych

[85] A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna*…, s. 58.

[86] J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*…, s. 55.

[87] D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna*…, s. 120–121.

[88] Ibidem, s. 121.

[89] J. Łopato: *Zarys rozwoju pomocy społecznej*…, s. 12.

oraz organizacji społecznych[90]. W obliczu kryzysu głównym niepaństwowym podmiotem pomocy społecznej stał się Kościół katolicki, który wspomagały zagraniczne akcje charytatywne. Pomoc humanitarna napływająca z zagranicy osiągnęła niespotykaną od zakończenia wojny skalę. Dary przesyłały episkopaty, Caritas, jak również organizacje świeckie (m.in. Międzynarodowy Czerwony Krzyż) i osoby prywatne. Ich dystrybucją zajmowała się Komisja Charytatywna Episkopatu Polski[91].

Podejście do pomocy społecznej po II wojnie światowej ulegało przeobrażeniom. W pierwszych powojennych latach konieczne było podjęcie działań o charakterze ratowniczym i taki rodzaj wsparcia aprobowany był przez władze. W następnym okresie miał miejsce regres działalności pomocowej, który wynikał z ideologicznej krytyki pomocy społecznej dokonywanej przez komunistyczne państwo. Po 1956 roku obserwowano rehabilitację tej działalności (choć włączenie pomocy do resortu zajmującego się zdrowiem świadczy o wciąż obecnym deprecjonowaniu jej roli). Komunistyczne władze niechętnie patrzyły na działalność organizacji społecznych, w tym również tych, których domeną działania była pomoc społeczna. Dla działalności pomocowej w PRL charakterystyczne było również to, że mimo formalnego obowiązywania ustawy o opiece społecznej z 1923 roku w praktyce stosowane były akty niższego rzędu.

Działalność pomocowa podejmowana w Polsce początkowo miała charakter filantropijny. Prowadziły ją przede wszystkim instytucje kościelne oraz osoby prywatne. Wraz z rozwojem polskiej państwowości zaczęto wprowadzać regulacje prawne, które wyznaczały charakter i formy udzielanej pomocy. Aż do utraty przez Polskę niepodległości państwo stopniowo przejmowało odpowiedzialność za jej świadczenie. Z kolei w okresie dwudziestolecia międzywojennego wypracowany został spójny system opieki społecznej, a przyjęte ustawodawstwo było jednym z najbardziej postępowych w Europie. W czasach PRL, pomimo oficjalnego dezawuowania pomocy społecznej, działalność ta była prowadzona i rozwijana.

Literatura

Opracowania zwarte

Krzyszkowski J.: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005.

[90] J. Krzyszkowski: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem…*, s. 56.

[91] E. Leś: *Zarys historii dobroczynności…*, s. 109.

Leś E.: *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa, Dom Wydawniczy „Elipsa", 2000.
Leś E.: *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa, Wydawnictwo „Prószyński i S-ka", 2001.
Mielczarek A.: *Polska pomoc społeczna – doświadczenia historyczne*. Toruń, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, 2006.
Nitecki S.: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska", 2008.
Roszkowski W.: *Najnowsza historia Polski*. T. 1: *1914–1945*. Warszawa, Wydawnictwo „Świat Książki", 2003.
Roszkowski W.: *Najnowsza historia Polski*. T. 2: *1945–1980*. Warszawa, Wydawnictwo „Świat Książki", 2003.
Sierpowska I.: *Prawo pomocy społecznej*. Kraków, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska", 2007.
Zalewski D.: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005.

Opracowania czasopiśmiennicze

Góralski Z.: *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*. Kraków, Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Krakowie, 1973.
Graniewska D.: *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej jako podmiot polityki społecznej w okresie międzywojennym*. „Polityka Społeczna" 1991, nr 10.
Jastrzębowski Z.: *Opieka społeczna w Królestwie Polskim (1815–1870)*. „Polityka Społeczna" 1985, nr 3.
Łopato J.: *Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce*. „Polityka Społeczna" 1982, nr 4.
Łopato J.: *Rodowód pomocy społecznej*. „Polityka Społeczna" 1982, nr 4.
Łopato J.: *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*. „Polityka Społeczna" 1987, nr 10.
Oleszczyńska A.: *Z historii pomocy społecznej oraz kształcenia pracowników socjalnych*. „Opiekun Społeczny" 1983, nr 1–2.
Srogosz T.: *Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego*. „Polityka Społeczna" 1989, nr 5–6.
Szurgacz H.: *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1987, nr 2.
Wódz K.: *Pomoc społeczna – zjawiska kryzysowe, perspektywy rozwoju*. „Polityka Społeczna" 1987, nr 10.

Adresy stron internetowych

http://www.radlinska.pl/pl/home/ [data dostępu: 7.11.2016].

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku. Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku. Dz.U. 1923, nr 92, poz. 726, z późn. zm.

Ustawy z 7 kwietnia 1949 roku o przekazaniu Ministrowi Oświaty zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą. Dz.U. 1949, nr 25, poz. 175.

Ustawa z 4 lutego 1950 roku o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi. Dz.U. 1950, nr 6, poz. 49.

Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych. Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16.

Dekret z 22 października 1947 roku w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej. Dz.U. 1947, nr 65, poz. 389.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o opiekunach społecznych i komisjach społecznych. Dz.U. 1928, nr 29, poz. 267.

Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27 października 1959 roku o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych. Dz.U. 1959, nr 93, poz. 496.